



Université de Montréal

**Citizen Inc. :**  
**Lobbying et démocratie au Canada**

par Maxime Boucher

Département de science politique

Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée

en vue de l'obtention du grade de Philosophiae Doctor (Ph.D.) en science politique

Novembre 2016

© Maxime Boucher, 2016

## Résumé

Cette thèse, constituée de trois enquêtes complémentaires, fait le point sur la pratique du lobbying au Canada. En proposant une revue des avancées de la recherche sur le lobbying et son impact sur la démocratie, elle retient trois thèmes afin d'approfondir notre connaissance du lobbying canadien : (a) l'impact des institutions parlementaires canadiennes sur les relations entre les lobbies et le gouvernement, (b) les relations d'échange entre les lobbies et la bureaucratie canadienne et (c) l'accès des lobbies aux acteurs et agences centraux du gouvernement.

La démarche des trois enquêtes consiste à employer les informations du registre canadien des lobbyistes afin de soumettre les arguments de la littérature à l'épreuve de données empiriques. Les hypothèses de recherche, qui découlent des constats de la littérature sur les lobbies dans les régimes démocratiques, sont ainsi examinées à l'aide d'un ensemble d'analyses descriptives et statistiques. Pour ce faire, une base de données a été constituée à partir de rapports de communication qui divulguent le nom des lobbyistes qui ont contacté le gouvernement, de même que l'identité de leurs interlocuteurs, ainsi que d'autres détails concernant leur parcours professionnel, leur organisation cliente et les enjeux qui motivent leurs interventions politiques. Tous les rapports déposés entre l'été 2008 et l'été 2013 ont été compilés dans cette base de données (n: 50862). Un ensemble d'indicateurs a par la suite été construit afin de répondre aux questions de recherche soulevées dans chaque investigation.

La première enquête examine l'hypothèse selon laquelle les lobbies canadiens s'adressent principalement aux membres des institutions exécutives en raison des particularités du système parlementaire. Elle propose un examen du registre des lobbyistes qui mesure la fréquence des entretiens entre les lobbies et les fonctionnaires et politiciens canadiens entre l'été 2008 et l'été 2013. Cet exercice d'analyse systématique apporte une connaissance plus précise des cibles de lobbying au Canada. Les résultats indiquent que la majorité des activités de lobbying sont dirigées vers l'administration publique, mais que la Chambre des communes demeure tout de même l'une des institutions les plus sollicitées par les lobbyistes. En conclusion, il apparaît que les approches qui insistent trop fortement sur le rôle structurant des institutions parlementaires traduisent mal la réalité du lobbying. Les preuves empiriques montrent plutôt que de nombreux lobbies canadiens optent pour des stratégies intégrées axées sur l'intervention auprès des membres des branches exécutive et législative.

En adoptant une approche communicationnelle des relations politiques, la seconde investigation documente les processus d'échange d'information impliquant les lobbies et l'administration publique au Canada. Une première analyse descriptive du registre canadien des lobbyistes démontre qu'un groupe restreint de ministères et d'organismes centraux sont activement engagés dans l'échange d'information avec les lobbies. Des analyses statistiques montrent également que la structure des processus d'échange dépend de la position hiérarchique et du statut institutionnel des agences administratives. De plus, il apparaît que les agences administratives qui font face à un grand volume de communication provenant des lobbies répondent aux problèmes de surcharge en accordant une plus grande attention à certains partenaires d'échange dominants. En somme, les preuves empiriques confirment que le lobbying est caractérisé par la concentration des échanges entre l'administration centrale

(ministère et organismes centraux) et certaines associations et entreprises, qui se voient accorder une plus grande attention par les bureaucrates qui doivent gérer de larges flux d'information.

La troisième enquête s'intéresse aux relations entre les lobbies et les organismes centraux du gouvernement. Un premier examen général des données montre que le Bureau du Premier ministre (BPM) est l'une des institutions les plus contactées par les lobbies au Canada. Ensuite, une analyse statistique de l'accès au centre du pouvoir propose d'évaluer l'impact de facteurs organisationnels (comme le type d'intérêt et les secteurs d'activité) et stratégiques. Les enquêtes statistiques démontrent que les choix stratégiques relatifs à l'intensité et aux cibles des activités de lobbying sont les facteurs qui ont l'impact le plus consistant et significatif sur l'accès au BPM. En conclusion, les résultats appuient la conception qui définit le lobbying comme un phénomène social qui est déterminé par des dynamiques de moyen et long terme.

Somme toute, en contribuant à l'objectif général de la thèse, qui est de construire une cartographie des activités de lobbying canadien, les enquêtes examinent l'effet que le système politique canadien et d'autres facteurs associés aux secteurs d'activité et aux stratégies des lobbies exercent sur leurs interactions avec le gouvernement. Pour conclure, une discussion revient sur les contributions des enquêtes en soulignant leurs principales limites et en remettant leurs conclusions dans le contexte plus global de la croissance des activités de lobbying dans les régimes démocratiques.

**Mots-clés :** Lobbying, institutions politiques canadiennes, accès politique, échange d'information, Parlement canadien, politiques publiques, administration publique.

# Abstract

This thesis, consisting of three complementary investigations, studies the practice of lobbying in Canada. The thesis constructs a research agenda focusing on three central themes of the literature on lobbying and democracy: (a) the impact of parliamentary institutions on the relations between lobbies and the government; (b) the exchange of information between lobbies and the Canadian bureaucracy; and (c) lobbyists' access to central government.

All three investigations use the data of the Canadian registry of lobbyists to test the research hypotheses. These hypotheses, which stem from the literature on lobbies in democratic regimes, are examined using a set of descriptive and statistical analyzes. A database was developed by aggregating the information contained in the communication reports of the registry. All reports filed between the summer of 2008 and the summer of 2013 have been compiled into the database (n: 50862). A set of indicators was then set up to address the questions raised in each of the investigation.

The first inquiry tests the hypothesis that lobbying activities in Canada are primarily aimed at the members of the executive branch. It uses the data of the Canadian lobbying registry to measure the number of contacts between lobbyists and public office holders between the summer of 2008 and the summer of 2013. The results indicate that most of lobbying activities are aimed at the executive branch. However, it appears that the House of Commons is one of the most popular targets of lobbying activities. In fact, empirical evidence shows that numerous lobbying organizations are engaged in integrated strategies that consider both the legislative and executive institutions.

The second inquiry examines the information exchange process between lobbying organizations and the Canadian bureaucracy. A descriptive analysis of the Canadian lobbyists registry shows that a limited number of administrative agencies are actively involved in this exchange process. In addition, statistical analyses confirm that the hierarchical position and institutional status of administrative agencies can have a significant structuring effect on the exchange process. Finally, administrative agencies that face a large volume of lobbying respond to overload problems by granting more attention to their privileged partners. In the end, empirical evidence confirms that lobbying is characterized by the concentration of communications between actors of the central government (ministry and central agencies) and some associations and companies who receive more attention from bureaucrats – especially those who have to manage larger flows of information.

The third inquiry addresses the relationship between lobbying organizations and the central agencies of the Canadian government. First, an overall examination of lobbying activities in Canada shows that the Prime Minister's Office (PMO) is one the most lobbied institutions of the executive branch. Second, a statistical model evaluates the effect of organizational and strategic factors on lobbyists' access to the PMO. Our inquiry leads us to conclude that strategies related to amount and scope of lobbying activities have the most consistent impact on lobbyist access to top policy-makers. In the end, the results support the claim that lobbying should be understood as a social, self-reinforcing process unfolding over the medium and long term.

In sum, by contributing to the general objective of the thesis, which is to map Canadian lobbying activities, this research investigates the influence that the Canadian political system and other organizational and strategical factors exert on lobbying. To conclude, I discuss the contributions of the thesis and its main limitations. Finally, the research findings are placed in the broader context of the growth of lobbying activities in democratic societies.

**Keywords :** Lobbying, Canadian political institutions, political access, information exchange process, parliamentarism, public administration, public policies.

# Table des matières

Résumé	i
Abstract	iii
Table des matières	v
Liste des tableaux	vii
Liste des figures	vii
Liste des sigles	ix
Liste des abréviations	xii
Remerciements	xiv
Introduction : Pourquoi étudier le lobbying au Canada?	1
Chapitre 1 - Lobbying et démocratie : Une relation complexe	8
1.1 Les deux faces du lobbying	11
1.2 Les premiers courants théoriques : Le pluralisme et ses critiques	12
1.3 Groupe d'intérêt et lobbying ailleurs dans le monde :	
La construction des modèles comparatifs	14
1.4 L'éclatement des perspectives théoriques : Néo-pluralisme et autres « néo »	18
1.5 Innovations et renouveau méthodologiques :	
Le tournant empirique dans l'étude des groupes d'intérêt	20
1.5.1 <u>Institutions politiques et économie</u>	21
1.5.2 <u>Acteurs et stratégies</u>	23
1.5.3 <u>Secteurs et enjeux</u>	27
1.5.4 <u>Relations et interdépendance</u>	29
1.6 Investiguer le lobbying au Canada	31
1.6.1 <u>Lobbying et institutions parlementaires</u>	32
1.6.2 <u>Lobbying et administration</u>	34
1.6.3 <u>Lobbying et accès au pouvoir</u>	35
Conclusion	36
Chapitre 2 - Méthodologie et données : Une cartographie du lobbying	37
2.1 Bref historique de la réglementation en matière de lobbying au Canada	39
2.2 Cueillette et codage des données :	
Standardiser et catégoriser l'information du registre canadien des lobbyistes	44
2.3 Les catégories d'acteur : Intérêts économiques et non-économiques	46
2.4 Les catégories d'acteur : Institutions politiques	49
2.5 Lobbying, secteurs d'activité et enjeux politiques	52
2.6 Lobbying et stratégie : La fréquence et la portée des activités de lobbying	58
2.7 Lobbying et stratégie : Lobbying professionnel et portes tournantes	60
Conclusion : Les limites de la base de données	62
Chapitre 3 - L'effet Westminster :	
Les activités et les cibles de lobbying dans le système parlementaire canadien	63
3.1 Institutions politiques et lobbying au Canada	64
3.2 Les particularités du lobbying canadien :	
Les effets structurants du modèle de Westminster	66
3.3 Cadre empirique : Analyser le registre canadien des lobbyistes	70
3.4 En quoi se distingue le lobbying canadien?	77
3.5 Le Parlement canadien est-il une cible de lobbying secondaire?	80
3.6 Quelles sont les cibles des lobbies actifs à la Chambre des communes ?	89
Conclusion : Les lobbies dans la gouvernance démocratique canadienne	92

Chapitre 4 - Antennes de la bureaucratie :	
Les processus d'échange d'information entre les lobbies et l'administration publique au Canada .....	94
4.1 L'échange d'information, système nerveux du gouvernement .....	95
4.2 Les antennes de la bureaucratie : Le lobbying comme relation d'échange .....	98
4.3 Quels facteurs structurent les processus d'échange d'information? .....	100
4.4 Les partenaires d'échange de la bureaucratie .....	102
4.5 Méthodologie et données .....	103
4.6 Qui échange avec les lobbies au Canada ? .....	106
4.7 Qui sont les partenaires d'échange de l'administration publique? .....	111
4.8 La structure des échanges .....	117
4.8.1 <u>Le budget de l'administration publique</u> .....	119
4.8.2 <u>Hiérarchie administrative et rôle institutionnel</u> .....	122
4.9 Les sources de l'échange : ressources et hiérarchie .....	124
4.10 Des partenaires d'échange privilégiés? .....	127
4.11 Discussion : Les partenaires de l'administration et la concentration des échanges .....	130
Conclusion : Administration, lobbying et démocratie .....	131
Chapitre 5 - Who you know in the PMO :	
Lobbyists' and the Prime Minister's Office in Canada .....	133
5.1 Why study executive lobbying in Canada? .....	134
5.2 Lobbying and the concept of political access .....	136
5.2.1 <u>Revolving doors &amp; professional lobbying: can lobbyists buy political access?</u> .....	137
5.2.2 <u>The amount and scope of lobbying activities: the more lobbying the better?</u> .....	140
5.3 Methodology and data .....	141
5.4 Who lobbies central agencies in Canada? .....	143
5.5 A statistical analysis of political access .....	146
5.6 Access to power: The determinants of lobbyist access to the PMO .....	147
5.7 Discussion: Lobbying strategies and access to top policy-makers in Canada .....	154
Conclusion: Who you know and who knows you .....	156
Conclusion - Citizen inc. : Lobbying et démocratie au Canada .....	158
Conclusions de recherche et contributions aux connaissances :	
Le lobbying en-deçà et au-delà des particularités institutionnelles .....	160
Mobilisation et intervention politiques des lobbies au Canada .....	162
Citizen inc. : La gouvernance démocratique à l'ère de la citoyenneté corporative .....	165
Limites du cadre de recherche .....	169
Des pistes de recherche pour l'avenir .....	170
Bibliographie .....	i
Annexe 1 – Le rôle des agences administratives .....	I
Annexe 2 : La fréquence des échanges (analyse complémentaire) .....	V
Annexe 3 : La concentration des échanges (analyses complémentaires) .....	VI



# Liste des tableaux

Tableau 1. Nombre d'organisations, de rapports de communication et de titulaires de charge publique contactés (par type d'organisation)	48
Tableau 2. Les cibles institutionnelles des activités de lobbying au Canada	50
Tableau 3. Enjeux discutés par les lobbyistes et les titulaires de charge publique canadiens	54
Tableau 4. Modèle de classification alternatif des enjeux discutés par les lobbyistes	55
Tableau 5. Conversion des catégories d'enjeu du registre des lobbyistes canadiens	56
Tableau 6. Secteur d'activité principal des lobbies au Canada	58
Tableau 7. La fréquence des activités de lobbying (2008-2013)	59
Tableau 8. La portée des campagnes de lobbying (2008-2013)	60
Tableau 9. Stratégies de lobbying : firme professionnelle et portes tournantes	61
Tableau 10. Nombre d'organisations, de rapports de communication et de titulaires de charge publique contactés (par type d'organisation)	74
Tableau 11. Dix institutions politiques canadiennes les plus sollicitées par les lobbyistes	84
Tableau 12. Analyse multinomiale logistique des cibles des activités de lobbying	86
Tableau 13. Proportion des contacts entre les lobbies et les ministères selon la catégorie d'organisation	113
Tableau 14. Proportion des contacts entre les lobbies et les organismes centraux selon la catégorie d'organisation	114
Tableau 15. Proportion des contacts entre les lobbies et les principales agences administratives selon la catégorie d'organisation	116
Tableau 16. Analyse binomiale négative (tronquée) de la fréquence des échanges	126
Tableau 17. Analyse de régression linéaire (OLS) de la concentration des échanges entre l'administration et les lobbies (Coefficient de dissymétrie)	128
Table 18. Overview of data on lobbying activities	143
Table 19. Number of lobbying contacts directed at central agencies	144
Table 20. Impact of organizational and strategic factors on access to the PMO	148

## Liste des figures

Graphique 1. Nombre moyen de contacts avec le gouvernement canadien (par type d'organisation)	76
Graphique 2. Proportion des contacts avec les institutions exécutives et législatives au Canada	79
Graphique 3. Proportion des contacts avec les institutions exécutives et législatives aux États-Unis	80
Graphique 4. Proportion des contacts avec les institutions exécutives et législatives au Canada (par type d'organisation)	81
Graphique 5. Cibles des stratégies de lobbying au Canada	85
Graphique 6. Activités de lobbying ciblant les membres du cabinet ministériel dans l'enceinte de la Chambre des communes	90
Graphique 7. Proportion des activités de lobbying ciblant la Chambre des communes selon le parti politique	91
Graphique 8. Proportion des contacts entre les lobbies et l'administration publique canadienne	106
Graphique 9. Proportion des contacts entre les lobbies et les ministères	108
Graphique 10. Proportion des contacts entre les lobbies et les organismes centraux	109
Graphique 11. Proportion des contacts entre les lobbies, les agences administratives et les sociétés d'État	110
Graphique 12. Nombre de contacts avec les lobbies selon le budget des agences administratives	121
Chart 13. Proportion of lobbying activities directed at central agencies	145
Chart 14. The effect of the amount of lobbying activities (100 contacts)	151
Chart 15. The effect of the amount of lobbying activities (500 contacts)	152
Chart 16. The effect of the scope of lobbying activities	153

## Liste des sigles

AAC : Agriculture et Agroalimentaire Canada

AADNC : Affaires Autochtones et Développement du Nord

ACC: Anciens Combattants Canada

ACDC : Affaires Étrangères, Commerce & Développement Canada

ACDI : Agence canadienne de développement international

ACIA : Agence canadienne d'inspection des aliments

APECA : Agence de promotion économique du Canada atlantique

ARC : Agence du Revenu Canada

ASC : Agence spatiale canadienne

ASPC : Agence de la santé publique du Canada

BCP : Bureau du Conseil Privé

BPM : Bureau du Premier ministre

BQ : Bloc Québécois

CE : Commission européenne

CLC : Commissaire au lobbying du Canada

CRP : Center for Responsive Politics

CRTC : Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

DEOC : Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

DN : Défense nationale

EC : Environnement Canada

EDSC : Emploi et Développement social Canada

FC : Finance Canada

IC : Industrie Canada

ICC : Immigration et Citoyenneté Canada

INC : Infrastructure Canada

JC : Justice Canada

LEL : Loi sur l'enregistrement des lobbyistes

NPD : Nouveau Parti démocratique

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques

PC : Patrimoine canadien

PCC : Parti conservateur du Canada

PCO : Privy council office

PLC : Parti libéral du Canada

PMO : Prime minister's office

POC : Pêches et Océans Canada

PV : Parti Vert

RNC : Ressources Naturelles Canada

SC : Santé Canada

SCT : Secrétariat du Conseil au Trésor

SEC : Security Exchange Commission

SPC : Sécurité publique Canada

TARP : Troubled Assets Relief Program

TBS : Treasury Board Secretariat

TC : Transport Canada

TPSGC : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

UE : Union européenne

## Liste des abréviations

IRR : Incidence rate ratio

PM : Premier ministre/Prime minister

POH : Public office holders

IND. : Indépendant

*À mon père, François.*

## Remerciements

Je ne suis pas le premier à l'écrire : la version finale d'une thèse de doctorat est le fruit d'un long processus d'apprentissage et de perfectionnement. Pour ma part, ce fût une période d'intense enrichissement, d'abord et avant tout parce que j'ai eu l'occasion de côtoyer de nombreux professionnels des milieux académiques et politiques, dont certains sont devenus de bons amis, et d'autres des collègues avec qui je compte développer de futurs projets. À tous ceux qui m'ont aidé et avec qui j'ai eu la chance d'échanger des idées, des critiques et des commentaires : sachez que je vous en remercie sincèrement.

D'abord, je tiens tout particulièrement à remercier mon directeur de recherche, Denis Saint-Martin, pour sa disponibilité, la rigueur de ses remarques et l'intérêt avec lequel il m'a épaulé dans la production de cette thèse. Il ne fait aucun doute que cette thèse a bénéficié de nos discussions et travaux communs sur les thèmes de l'éthique et des activités politiques des entreprises. Merci mille fois Denis.

Je remercie également tous mes collègues doctorants et mes voisins de bureau qui ont eu à m'écouter dans mes périodes d'angoisse et d'enthousiasme. Je pense notamment à Alejandro Angel Tapias, Antoine Mazot-Oudin, Claudia Beaudoin, Jean-François Gagné, Julien Morency-Laflamme, Louis-Phillippe Savoie, Mélanie Cambrezy et Sarah Saublet. Merci aussi à Christopher Cooper pour ses idées et avis toujours valables. Merci à Jean-Philippe Gauvin pour ses commentaires et critiques constructives sur les modèles et graphiques de la thèse. Un grand merci à Nordin Lazreg pour les trop nombreuses révisions de mes textes. Au passage, j'aimerais également remercier l'équipe du Commissaire au lobbyisme du Québec, et tout spécialement François Casgrain et Jean Dussault pour leur ouverture et leurs



encouragements. Merci également au tout premier commissaire au lobbyisme du Québec, André Côté, pour son support. Merci à mes fidèles collègues panelistes, Raymond Hudon, Stéphane Pageau et Stéphanie Yates, que je retrouve normalement une fois l'an afin que l'on présente et commente les avancées de nos réflexions et travaux sur le rôle des lobbies en démocratie. Un grand merci à mon ami Frédéric Evers avec qui j'ai développé les logiciels nécessaires aux processus de codage et de traitement des données. J'offre aussi mes remerciements aux professeurs du département de science politique de l'Université de Montréal avec qui j'ai travaillé et discuté de mes projets, tout particulièrement André Blais, Christine Rothmayr, Laurence Bherer, Éric Montpetit et Jane Jenson. Merci à Jocelyne pour ses coups de main répétés dans le traitement de mes dossiers, et aussi pour nos discussions-bébé. Merci à la direction et au personnel du CPDS (Centre de recherche sur les politiques et le développement social) de m'avoir intégré à leur environnement de recherche. Finalement, un grand merci au CRSH et au FQRSC pour le soutien financier qu'ils m'ont octroyé tout au long de mes études.

Pour terminer, je remercie chaleureusement ma mère Sylvie. Ses témoignages de confiance indéfectible ont su me redonner courage à de nombreuses reprises. Enfin, merci à ma conjointe et amie de toujours, Mélissa Durette, avec qui j'ai eu le privilège de fonder une famille et d'accueillir notre fille, Romane, il y a maintenant 3 ans. Si le parcours qui m'a mené à l'élaboration et à la rédaction de cette thèse me fournit autant de souvenirs inestimables, c'est principalement parce qu'il est associé à la venue de ce que j'ai maintenant de plus cher au monde. Merci infiniment les filles.

Merci à tous.

*"Interest groups tend to seek out the important points of access in the legislative process; the points where legislative policy is initiated, and where revision, vetoing, and favorable action are possible. Hence, the constitutional separation and distribution of powers, legislative organization and procedure, the characteristics of the electoral system and the parliamentary party organization, set the problem of interest group access in the legislative process.*

\*\*\*

*To what extent and by what means is the bureaucracy controlled by extra-bureaucratic agencies such as the cabinet and/or the parliament? To what extent is the bureaucracy internally cohesive and subject to central control? Or put the other way around to what extent are specific agencies and sub-agencies independent? Needless to say both the external political, and internal control patterns would set some of the problems of access of interest groups to the bureaucracy".*

- Gabriel Almond, « Research note : A Comparative Study of Interest groups and the Political Process », American Political Science Review, 1958, 278-280.

## **Introduction : Pourquoi étudier le lobbying au Canada?**

Cette thèse s'intéresse aux activités de lobbying visant le gouvernement canadien. Cet aspect central de la gouvernance démocratique n'a pas encore fait l'objet d'une analyse exhaustive et systématique au Canada. Pour répondre à ce manque, la thèse propose une cartographie du lobbying qui se divise en trois enquêtes distinctes. La première étude porte sur les relations entre les lobbies et le Parlement canadien. La seconde étude se penche sur les relations d'échange entre les lobbies et l'administration publique. La troisième étude analyse plutôt les relations entre les lobbies et les acteurs les plus influents du gouvernement canadien, c'est-à-dire les agences centrales et plus spécifiquement encore le Bureau du Premier ministre (BPM). Pris dans l'ensemble, les résultats d'enquête constituent un panorama sur le complexe tissu de relations entre, d'un côté, les lobbyistes des associations et des entreprises, et de l'autre, les élus et les bureaucrates du gouvernement canadien.

De prime abord, on doit considérer le fait que le lobbying est un moyen de représentation politique fait sur mesure pour les personnes morales. Dans la législation canadienne, et dans la plupart des lois qui sont en place ailleurs dans le monde, le lobbyiste se définit comme une personne qui représente les intérêts d'un client auprès de l'État en retour

d'un salaire ou d'une compensation. Selon cette définition, un citoyen qui représente ses intérêts ou encore une cause collective qui lui tient à cœur auprès de son député ne peut être considéré comme un lobbyiste. En réalité, les intérêts représentés par les lobbyistes sont ceux d'une association ou d'une entreprise dans la presque totalité des cas. De plus, ce type de stratégie politique nécessite souvent des investissements financiers et des capacités opérationnelles significatives. Par conséquent, les organisations représentées sont plus souvent des associations commerciales ou des entreprises, quoique les associations d'intérêt public, les syndicats et même les institutions publiques puissent aussi avoir recours à ce type de moyen de représentation. D'un point de vue général, on peut donc définir le lobbying comme l'ensemble des activités politiques des organisations d'intérêt privé et public.

De nombreuses raisons motivent l'entreprise de recherche de cette thèse. Aujourd'hui encore, le lobbying est une pratique controversée perçue par nombre de citoyens comme étant à la source de l'influence politique démesurée des grandes entreprises et des classes les plus nanties (Gilens, 2012, Gilens et Page, 2014). En fait, les inquiétudes peuvent être amplifiées par la nature informelle du lobbying. Les échanges entre les lobbyistes et les élus et fonctionnaires ont lieu à l'insu du public et ne sont régis par aucun protocole ou règle, comme c'est le cas par exemple lors d'une audience publique ou d'une commission parlementaire. Dans ce contexte, il demeure difficile de dépasser les conceptions impressionnistes qui s'appuient sur des cas exceptionnels de corruption et de crise politique. Ici et ailleurs, de Jack Abramoff à Karlheinz Schreiber, les épisodes de scandales impliquant les lobbyistes ont fait mauvaise presse à une pratique qui est tout à fait structurante pour la gouvernance des sociétés démocratiques. En conséquence, une vision réductrice de ce phénomène éminemment complexe prévaut encore.

Tout de même, dans les trois dernières décennies, un ensemble d'enquêtes empiriques basées sur les données de sondages et des registres publics ont fait d'importantes contributions à notre compréhension du lobbying et des acteurs et relations que ce phénomène implique (Baumgartner et Leech, 1998, De Figueiredo et Richter, 2014, Hojnacki et collab., 2012). *A contrario*, au Canada, puisque très peu d'études ont fait la lumière sur le phénomène du lobbying, on ignore encore l'essentiel des modalités de ce moyen de représentation. Sauf pour quelques travaux d'exception sur les groupes d'intérêt (Pross, 1992, Coleman, 1988, Smith, 2005), la science politique canadienne, retenue par d'autres enjeux et questions, a largement ignoré ce courant de recherche. Pourtant, le Canada est l'un des premiers pays à avoir adopté un système d'enregistrement et de divulgation des activités de lobbying. Il est en quelque sorte un pionnier en matière de production de données sur les activités de lobbying (Boucher et Saint-Martin, 2012).

Depuis les premières expériences contemporaines de réglementation du lobbying au tournant des années quatre-vingt-dix, d'importantes organisations internationales telles que l'*Organisation de Coopération et de Développement Économiques* (OCDE) se sont engagées dans la promotion d'une philosophie de réforme de l'État qui prône la transparence et l'ouverture face aux représentants des associations civiles et des entreprises. Ce mouvement encourage notamment la pleine reconnaissance légale du lobbying et la mise en place de système d'enregistrement (et de surveillance) des lobbyistes (OCDE, 2005, 2008 et 2011). Ces deux éléments légaux font partie intégrale des modèles de réglementation originaux adoptés au Canada et aux États-Unis. Le gouvernement américain a mis sur pied un système d'encadrement moderne lors de la création en 1995 du *Lobbying Disclosure Act*, une loi destinée à remplacer le cadre réglementaire dépassé du *Legislative Reorganization Act* (1946).

Quelques années auparavant, avec l'adoption du *Lobbying Registry Act* en 1988, le Canada avait lui-même fait innover le modèle réglementaire américain en exigeant des lobbyistes qu'ils divulguent des informations sur leurs activités dans un registre mis à la disposition du public. Depuis, des vagues d'amendement ont renforcé les cadres légaux du Canada et des États-Unis. C'est encore dans ces deux pays que l'on trouve les systèmes de divulgation des activités de lobbying les plus avancées (Chari, Hogan et Murphy 2008 et 2010, Holman et Luneburg, 2012).

On trouve aujourd'hui des modèles d'encadrement du lobbying similaire au modèle nord-américain – quoique généralement plus laxistes – dans de nombreux autres pays occidentaux (Chari, Hogan et Murphy, 2010, Greenwood et Dreger, 2013, Holman et Luneburg, 2012 et Malone, 2011). Des discussions sur la pertinence de ce modèle de réglementation ont aussi été engagées à l'international (Coman, 2006, Dos Santos, L. A. et Da Costa, P. M. T. 2014, Hrebrenar, Nakainura et Nakamura, 1998, Jordan, 1998, Ronit et Schneider, 1998, Warhurst, 1998, Yishai, 1998). Certaines d'entre elles se sont soldées par l'adoption de règles sur le lobbying. L'Union européenne (UE) a étudié la possibilité de mettre au point un système d'enregistrement obligatoire dès le début des années quatre-vingt-dix. En 1992, au terme des discussions portant sur la possibilité d'imposer un cadre réglementaire contraignant aux lobbyistes européens, la Commission européenne (CE) a justifié son refus en invoquant la nécessité de préserver « *un dialogue ouvert et structuré avec les groupes d'intérêts* » (CE, 1993). Un régime d'enregistrement volontaire basé sur l'attribution de badges donnant accès (physique) aux institutions politiques a alors été instauré (Greenwood, 1998, Greenwood et Dreger, 2013 et Moessing, 2014).

Enfin, c'est aux États-Unis, l'un des lieux d'amorce de cette « révolution de la transparence », que les mécanismes d'encadrement ont eu les répercussions les plus significatives sur l'avancée des connaissances. Des centres de recherche dédiés à l'analyse de l'information contenue dans ces registres, dont l'un des plus reconnus est le *Center for Responsive Politics*, ont grandement contribué à faire la lumière sur les relations et les stratégies politiques des intérêts organisés. En Europe, la construction progressive des institutions de l'Union européenne, considérée comme la seconde place forte du lobbying après Washington (Michel, 2005, 9), a aussi suscité un grand intérêt pour la recherche sur les activités des euro-lobbyistes. Devant l'absence d'un effort de recherche comparable au Canada, on constate les manques à gagner en matière de connaissance des relations entre les lobbies, les élus et les fonctionnaires canadiens.

Dans cette perspective, la thèse se donne pour objectif général de rattraper une partie du chemin parcouru par les autres communautés de recherche nationales et internationales. En employant les données du registre canadien des lobbyistes, les trois enquêtes présentées aux chapitres 3, 4 et 5 examinent les arguments de la littérature sur le lobbying dans les sociétés démocratiques. Le chapitre 1 est consacré à la revue de la littérature et à la formulation de questions de recherche. Ce chapitre replace les thèmes et questions d'enquête dans le contexte de la recherche sur les activités de lobbying, dont l'essentiel nous parvient des États-Unis et de l'Europe. Enfin, bien que chaque enquête précise les paramètres de leur méthodologie de recherche, le chapitre 2 fournit une description générale de la base de données et des processus de collecte, de codage et d'analyse qui ont été mis en branle pour la construire. Pour conclure, un chapitre discute des résultats de recherche et de leurs implications théoriques. Les



contributions de la thèse, ainsi que les limites de sa démarche de recherche, sont également abordées dans ce chapitre de conclusion.

# **Chapitre 1 – Lobbying et démocratie :**

## **Une relation complexe**

Si on veut s'enquérir de l'état du lobbying au Canada, on doit tenir compte de l'imposant corps d'études sur les activités politiques des organisations et de leurs représentants, les lobbyistes. À première vue, on constate qu'au-delà de leurs sujets et objectifs spécifiques, ces travaux ont toujours été associés à des préoccupations plus larges concernant la mobilisation et la représentation des intérêts en démocratie. Cependant, malgré leur objet de recherche commun, plusieurs études adhèrent à des conceptions du lobbying qui sont parfois complémentaires, et d'autres fois opposées.

Depuis les premiers écrits classiques des *Federalist Papers* sur la liberté d'association et d'expression aux États-Unis, notre connaissance du lobbying et de son impact sur la démocratie a considérablement évolué. Dès les premiers balbutiements des régimes démocratiques en Amérique et en Europe, l'enjeu des associations civiles et de leur implication politique fut à la source de points de vue polarisants. À cette époque, comme à la nôtre d'ailleurs, l'association des citoyens en vue d'objectifs politiques était tantôt conçue comme l'exercice d'un droit citoyen crucial, et tantôt dépeint comme un moyen de domination profitant aux intérêts privilégiés.

À partir de la seconde moitié du vingtième siècle, nos réflexions sur le lobbying, qui étaient pour la plupart ancrées dans le contexte américain, ont progressivement intégré des modèles théoriques, comme ceux du corporatisme et du pluralisme, axés sur la comparaison des systèmes nationaux de représentation des intérêts. Enfin, dans les années 1980, le développement d'autres approches, dont celle des réseaux et du néo-institutionnalisme, joint à l'apparition de nouveaux outils de recherche empirique, a coïncidé avec l'éclatement des perspectives théoriques et méthodologiques. Aujourd'hui, la recherche sur les groupes et leurs actions politiques semble traversée par un manque de cohérence d'ensemble (Baumgartner et Leech, 1998). Néanmoins, un riche éventail d'études spécialisées nous fournit une connaissance fine du lobbying et des facteurs qui en déterminent les formes dans les régimes démocratiques.

Dans ces circonstances, étudier le lobbying au Canada, une démocratie parlementaire où cette pratique n'a pas fait l'objet de recherches systématiques depuis quelques dizaines d'années, demande que l'on fasse un examen des diverses conceptions du lobbying et des courants théoriques dont elles découlent. Quelles sont les approches privilégiées dans l'étude du lobbying? Quelles conceptions du lobbying ces approches véhiculent-elles? Comment ces approches ont évolué? Et quelles méthodes de recherche y sont associées? Enfin, que nous disent ces approches sur le cas spécifique du lobbying dans les systèmes parlementaires en général, et au Canada en particulier?

Cette revue de littérature fournit des réponses en accordant une attention particulière au système parlementaire canadien. Pour ce faire, des travaux sur les institutions et les acteurs bureaucratiques et politiques canadiens sont mobilisés. En tenant compte des conclusions des études qui nous parviennent des États-Unis et de l'Europe, la dernière section établit l'agenda de recherche de la thèse en formulant des questions qui portent sur la réalité spécifique du Canada.

## 1.1 Les deux faces du lobbying

La liberté d'association à des fins civiques et politiques, qui est au fondement même des activités de lobbying et de leur développement, a d'abord fait l'objet de divergences dans l'histoire des démocraties. Dans son célèbre texte sur la mobilisation des citoyens en faction, J. Madison, qui était conscient des potentiels dérives du rassemblement des hommes en association politique, soulignait que la liberté d'association était l'un des terreaux fertiles de la démocratie américaine. Cette conception libérale du droit d'association n'était pas partagée par tous les mouvements révolutionnaires du temps. En 1791, l'année même où les États-Unis adoptaient le *Bill of Rights* garantissant aux citoyens la liberté d'association, la France sanctionnait la *Loi Le Chapelier* qui ordonnait « *l'anéantissement de toutes espèces de corporation des citoyens du même état ou profession* ». Au final, la démocratie française – et la démocratie en Europe en général – a graduellement migré vers une conception libérale du droit d'association. Par contre, au moment de la naissance des démocraties modernes, *la liberté illimitée d'association*, comme la nommait Tocqueville, apparaissait comme un trait culturel, comme une « invention politique », propre à la société américaine. Comme on le sait, avec le temps et l'expérience des démocraties américaines et européennes, cette liberté civique est progressivement devenue indissociable de l'idéal démocratique.

Une autre face du lobbying a été révélée par les critiques du système capitaliste, dont la figure la plus reconnue est sans contredit Karl Marx. Les bouleversements économiques et sociaux engendrés par l'industrialisation sont à la base d'une longue tradition d'études qui décrivent l'ascendant politique des élites économiques. Dans l'optique dénonciatrice du discours marxiste, les droits d'association et d'expression associés à la démocratie demeurent des

coquilles vides dans la mesure où l'État est à la solde des classes possédantes. De même, les élites exercent une influence dominante sur les décisions politiques, ce qui entrave l'égalité des citoyens, principe qui est au fondement de l'idéal démocratique. C'est donc un tout autre aspect du lobbying qui apparaît quand on met cette facette en lumière.

Aujourd'hui encore, les réflexions sur le rôle des lobbies en démocratie sont habitées par cette vision dédoublée et contradictoire du lobbying. Quand ils se penchent sur l'échange d'information et la représentation des intérêts des citoyens, les auteurs des camps pluralistes et néopluralistes (Gray et Lowery, 2004 et McFarland, 2004) mettent en évidence l'aspect démocratique du lobbying. Et lorsqu'ils abordent l'enjeu controversé de l'influence des grandes entreprises, les auteurs critiques (Gilens, 2012, Gilens et Page, 2014, Lindblom, 1977, Schattschneider, 1960, Schlozman et Tierney, 1986, Schlozman et collab., 2012, Drutman, 2015) reconnaissent l'importance de dénoncer le pouvoir démesuré des élites économiques et des intérêts privilégiés.

Au tournant du vingtième siècle, de premières réflexions ont proposé de réconcilier l'exercice des lobbies avec les principes généraux de la démocratie. L'école pluraliste a ainsi inauguré un long et riche débat sur la nature de l'action politique organisée dans les régimes démocratiques. Les auteurs pluralistes, de même que leurs nombreux critiques, ont été à l'origine d'un important essor théorique dans le champ des études sur les groupes d'intérêt.

## **1.2 Les premiers courants théoriques : Le pluralisme et ses critiques**

La théorie marxiste, et – bien qu'un peu plus tardive – la théorie des élites (Mills, 1950), ont été parmi les premiers courants d'idées à mettre en lumière le pouvoir structurant des entreprises dans les régimes capitalistes. En réponse aux critiques concernant l'influence des

élites économique, les auteurs pluralistes (Bentley, 1908, Truman, 1954) ont construit un système théorique qui insiste sur la multiplicité et le conflit des intérêts organisés. Selon le raisonnement pluraliste, lorsque les citoyens sont libres de s'organiser et de se regrouper pour atteindre des objectifs politiques, la dynamique de mobilisation des intérêts fait en sorte que les décisions du gouvernement sont périodiquement rééquilibrées en vue de l'intérêt public. En montrant que la mobilisation des groupes opposés aux acteurs économiques permet de rétablir un certain équilibre dans les rapports de force sociaux et politiques, les pluralistes proposent de réconcilier, du moins en partie, l'influence des élites économiques et l'idéal démocratique d'égalité des citoyens.

La pertinence d'une perspective critique n'en est toutefois pas sortie affaiblie. De nouvelles réflexions portant sur le pouvoir structurel et les réseaux oligarchiques du monde des affaires (Lowi, 1969, McConnell, 1966), parmi lesquelles on trouve les travaux classiques de Schattschneider (1960), de Stigler (1975) et de Lindblom (1977), ont attiré notre attention sur les facteurs qui favorisent l'influence dominante des intérêts économiques. Parallèlement à ces réflexions critiques, que l'on rassemble généralement sous l'appellation de « théorie des élites multiples » (McFarland, 2004), la théorie de l'action collective de M. Olson (1966) a aussi proposé une sévère critique du pluralisme et de sa conception idéaliste de la mobilisation des groupes. La démarche méthodologique d'Olson, qui est largement basée sur l'approche individualiste du choix rationnel, a ouvert de toutes nouvelles voies de recherche dans l'étude de la mobilisation des intérêts. Bref, en élaborant un ensemble de concepts pour décrire les relations fermées et oligarchiques impliquant les lobbyistes et les gouvernants, les auteurs critiques ont su relever les incohérences du modèle théorique des pluralistes – pensons par exemple aux concepts de capture (*regulatory capture*), de triangle de fer et de sous-gouvernement (*subgovernment*).

De cette manière, jusqu'aux années 1970, l'étude des groupes et de leurs activités politiques était d'abord tournée vers la perspective pluraliste, qui était elle-même fortement ancrée dans l'expérience sociale et politique des États-Unis. Ailleurs, et tout particulièrement dans les démocraties parlementaires, l'enjeu des groupes et de leurs activités politiques ne s'est pas vu accorder la même attention (Thomas, 2004, 276-277). L'intérêt grandissant pour la perspective comparative en science sociale, ajoutée au développement d'un corps de recherche sur la représentation des intérêts en Europe de l'Ouest, a amorcé d'importants revirements méthodologiques et théoriques. Premièrement, en optant pour une démarche comparative, la recherche s'est engagée dans une redéfinition des concepts d'analyse. Deuxièmement, l'étude de la représentation des intérêts s'est diversifiée en nous montrant les formes d'activités politiques entreprises par les organisations dans les autres types de régime démocratique.

## **1.3 Groupe d'intérêt et lobbying ailleurs dans le monde :**

### **La construction des modèles comparatifs**

Deux préoccupations centrales ont guidé la construction de modèles comparatifs dans la recherche sur les groupes et leurs activités politiques. Les chercheurs se sont d'abord intéressés à l'impact des institutions politiques sur les formes de mobilisation et de représentation des intérêts. Le second objet de recherche concerne plutôt les effets du système socioéconomique.

Premièrement, dès la fin des années 1950, le politologue américain G. Almond notait dans ses comptes rendus du comité de politique comparée du *Social Science Research Council* que l'étude des groupes et de leurs activités de représentation devait considérer l'impact déterminant des institutions politiques. On soulignait déjà dans les discussions du conseil que les rapports de force entre les diverses branches de pouvoir ont une influence déterminante sur les



relations entre les intérêts organisés et le gouvernement : « *(We agreed to) the following specification on interest group-bureaucracy relationships (...): Each study would have to examine organizational and influence pattern of the bureaucracy. To what extent and by what means is the bureaucracy controlled by extra-bureaucratic agencies such as the cabinet and/or the parliament? To what extent is the bureaucracy internally cohesive and subject to central control (...)?* » (Almond, 1958, 280) ». Dans ce qui est probablement l'un des guides de recherche les plus complets dans le domaine des groupes d'intérêt, C. Thomas explique les raisons motivant une telle entreprise de recherche : « *(...) all but the most unsophisticated groups and interest will orient their operations to access and influence the power points within the political and governmental system* » (Thomas, 2004, 75).

En fait, la pertinence même de la notion de lobbying, telle que comprise comme l'ensemble des communications d'influence visant les élus de la branche législative, a d'abord été remise en doute par les chercheurs britanniques (Alderman, 1984, Davies, 1985). Cette conception découlerait en fait de la forme américaine du lobbying, qui cible principalement les représentants et sénateurs au Congrès. À la différence du système de poids et contrepoids en place aux États-Unis, le modèle parlementaire de Westminster est caractérisé par une plus forte discipline de parti et un mécanisme de fusion des pouvoirs exécutif et législatif. Lorsqu'il détient une majorité des sièges, le gouvernement contrôle l'essentiel de l'agenda législatif et des processus de vote des lois dans les institutions législatives. La marge de manœuvre des députés individuels est quant à elle grandement réduite. La recherche sur le lobbying au Royaume-Uni (Almond, 1958, Coxall, 2014, Davies, 1985, Finer, 1966, Grant, 2000, Kimber et Richardson, 1974, Potter, 1961, Pross, 1986, Jordan et Richardson, 1987, Stewart, 1958, Vining, Shapiro et Borges, 2005) et au Canada (Wilson, 1981, Presthus, 1974, Pross, 1986, Montpetit, 2002,

Thomas, 2004) a documenté l'effet structurant de ces arrangements institutionnels. Les politologues britanniques et canadiens se sont notamment concentrés sur les activités de lobbying visant les membres du gouvernement et les fonctionnaires, qui sont les cibles premières des lobbies dans les systèmes de type Westminster.

Dans les systèmes parlementaires, et tout particulièrement au Canada, l'enjeu des relations entre les lobbies et l'administration soulève d'autres types de question. Le système administratif canadien, qui est partiellement hérité du modèle britannique de Whitehall, est reconnu pour son fort degré de centralisation et l'ampleur des pouvoirs exercés par le Premier ministre et ses proches collaborateurs. Le Bureau du Premier ministre (BPM) et les trois autres organismes centraux qui l'épaulent dans son rôle de chef du gouvernement sont des acteurs politiques valorisés par les lobbies en raison de l'influence qu'ils exercent sur le cheminement des décisions dans l'appareil gouvernemental. En contrepartie, les organismes centraux sont très sollicités et doivent faire une gestion serrée de l'attention et du temps qu'ils accordent aux divers acteurs et enjeux politiques (Savoie, 1999 et 2003). Comme le note Coxall dans ses travaux sur le lobbying au Royaume-Uni, il est clair que le centre du pouvoir exécutif est une cible prioritaire. Mais, du même coup, rien n'assure que les lobbies priorisent les entretiens avec le centre du pouvoir puisque l'accès aux agences qui le constituent est extrêmement limité (Coxall, 2014, 62-64).

Deuxièmement, la démarche comparative a mis en lumière le caractère déterminant des systèmes socioéconomiques. Sur le plan théorique, les concepts d'analyse mis au point par les études comparatives - corporatiste ou pluraliste (Berger, Hirschman et Maier, 1983, Schmitter et Lehmbruch, 1979, Cawson, 1986, Williamson, 1985) ou de capitalisme de marché et de capitalisme coordonné (Albert, 1991, Hall et Soskice, 2001) - ont identifié les traits idéaux

typiques associés aux systèmes corporatiste et pluraliste. Les chercheurs qui se sont penchés sur les pays de l'Europe de l'Ouest (Berger, Hirschman et Maier, 1983) ont été parmi les premiers à montrer les multiples facettes du néocorporatisme, qui peut être défini comme une forme de mobilisation et de représentation des intérêts caractérisée par l'agrégation et la cooptation des intérêts aux niveaux sectoriel et national. Ce modèle théorique s'est imposé comme un supplément au pluralisme, qui décrit un environnement marqué par la fragmentation et le conflit des intérêts, et qui cadre davantage avec les démocraties libérales comme celle du Canada et des États-Unis (Lijphart, 2012, Sarriof, 1999). L'application des modèles comparatifs à divers niveaux d'analyse ont permis de mieux comprendre la complémentarité entre, d'un côté, le contexte socioéconomique et, de l'autre, les formes de mobilisation et de représentation des intérêts.

En bout de piste, la leçon cardinale de la démarche comparative est qu'il faut impérativement tenir compte de l'environnement institutionnel dans lequel les organisations et leur lobby évoluent : « *Different operating environment produce different interest group systems and the variations in strategies and tactics they use. Thus, the knowledge of differences in the interest group operating environment also facilitates comparison between interest group systems and helps explain specific variations in the organization and operation of interests* » (Thomas, 2004, 68). En d'autres termes, la libre mobilisation et représentation des intérêts est une caractéristique générique de la démocratie, mais la réalité concrète de ce phénomène prend les traits d'un environnement institutionnel singulier.

Au cours des années 1980 et 1990, la mise en place de bases de données publiques concernant les activités politiques des associations et des entreprises, conjointement à l'apparition d'autres approches théoriques, a participé à l'éclatement des perspectives théoriques

et méthodologiques. Au même moment, la recherche sur les groupes et leurs activités politiques s'est spécialisée et quelque peu distancée de la science politique et de la sociologie, qui sont ces principales disciplines d'origine. Ce mouvement a débouché sur d'intéressantes innovations méthodologiques et théoriques. En revanche, certains analystes reprochent aux études contemporaines un manque de cohérence d'ensemble (Baumgartner, 1998).

## **1.4 L'éclatement des perspectives théoriques : Néopluralisme, néocorporatisme et autres « néo »**

À partir des années 1980, de nombreuses nouveautés théoriques et méthodologiques ont révolutionné la recherche sur le lobbying. Sur le plan théorique, le développement d'approches alternatives a permis de répondre aux lacunes des distinctions dichotomiques et trop rigides entre les systèmes corporatiste et pluraliste. Sur le plan méthodologique, des enquêtes élargies faisant usage de données sur la mobilisation politique des entreprises et des associations de la société civile ont opté pour une démarche de recherche empirique qui s'est depuis imposée.

En proposant de redéfinir le concept d'institution et de tenir compte des aspects informels des processus politiques, les multiples variantes du néo-institutionnalisme (Taylor et Hall, 2006) ont montré que les acteurs politiques peuvent exercer une certaine autonomie décisionnelle, mais que cette autonomie est circonscrite par leur contexte social et historique. On en retient donc que les intérêts organisés sont des acteurs stratégiques dont les comportements sont partiellement déterminés par leur environnement institutionnel (Thomas, 2004).

Tout de même, insister sur le caractère déterminant des institutions donne très peu d'indications sur la démarche méthodologique à privilégier pour atteindre une meilleure

connaissance de nos objets de recherche : « *To say that "institutions matter" does not tell us anything about which institutions are more important than others and for what issues. The value of the institutional approach may only emerge when it is combined with a more substantial theory from which we can draw hypothesis about why some agents, resources and institutions are more important than others* » (Rothstein dans Goodin, 1998, 154). En conséquence, une définition des institutions qui déborde des processus politiques formels peut certainement aider les chercheurs à saisir des aspects négligés des organisations et de leurs activités de lobbying, mais à la condition que la démarche de recherche spécifie des facteurs d'explication qui sont présumés être déterminants.

L'approche des réseaux et des communautés politiques (Atkinson et Coleman, 1989, Skogstad et Coleman, 1990) fut également à la source d'innovations importantes. Les recherches qui adhèrent à cette approche se concentrent sur les dynamiques intermédiaires (ou « méso ») et relationnelles entre les acteurs des secteurs privé et public. De ce point de vue, on regarde les activités de représentation des intérêts, non pas seulement comme le fruit du contexte institutionnel ou des décisions stratégiques des acteurs, mais aussi comme un réseau de relations plus ou moins permanent entre les intérêts organisés et les acteurs politiques et bureaucratiques.

Les approches néopluralistes et néocorporatiste ont fait preuve de résilience et ont su se moderniser en tenant compte – et même parfois en intégrant – les arguments des courants théoriques alternatifs (Thomas, 2004, 276). Les modèles théoriques classiques ont cependant changé, tout particulièrement en raison de la parution d'études empiriques révélant la grande complexité des activités de lobbying et de leurs conséquences sur les processus décisionnels. Inévitablement donc, les découvertes ont mené à la révision de certains postulats pluralistes : « *The neo-pluralist invariably observed that a complexity of interest groups did not imply a fair*

*of effective policy-making process.*» (McFarland, 2004, 41-42). De manière similaire, le modèle néocorporatiste a été raffiné et a pu s'adapter aux changements occasionnés par l'ouverture des sociétés et des marchés nationaux, qui ont eu un impact sociopolitique notable sur la structure des pays corporatistes.

## **1.5 Innovations et renouveau méthodologiques : Le tournant empirique dans l'étude des groupes d'intérêt**

Dans les années 1990, une vague de recherche a pris son élan suite au développement des systèmes d'enregistrement des lobbyistes et à la mise en place de plateformes *open data* donnant accès à d'importants bassins de données concernant les activités de lobbying et de financement politique des organisations (Baumgartner et Leech, 1998, Gray et Lowery, 1996, Halpin, 2011, Halpin et Binderkrantz, 2011, Halpin et Jordan, 2012, Halpin et Thomas, 2012, Lowery, Halpin, Gray, 2015). Ce tournant empirique (*data-driven research*) dans la recherche sur l'action politique organisée s'est produit parallèlement à une spécialisation de ce champ au sein de la science politique. Dans ces circonstances, l'accumulation d'études provenant de divers contextes et portant sur différents thèmes, qui a notamment été alimentée par la croissance marquée du nombre de travaux sur l'Union européenne (UE), rencontre des difficultés de taille : «*Theoretical incoherence, lack of compatibility across studies that often comes from ignoring the context of group behavior, and the scope of the research effort*» (Baumgartner et Leech, 1998, 17).

L'emploi de données provenant de registres publics et de sondages a tout de même débouché sur de nombreuses recherches systématiques couvrant un grand nombre d'organisations (*large-n*). En suivant ce type de démarche, les chercheurs ont révélé la nature éminemment complexe des groupes et de leurs activités politiques. Peu à peu, on a donc vu se

constituer un courant de recherche préoccupé par les éléments qui déterminent le processus d'influence impliquant les lobbies (Gray et Lowery, 2004, 167). On associe cette entreprise de recherche au néopluralisme en raison de l'attention portée à la contingence et à la complexité du lobbying. L'apport du néo-institutionnalisme et des autres approches alternatives demeure toutefois central. Dans cet esprit, un important effort de recherche a été accompli afin de mieux comprendre comment les facteurs contextuels affectent le comportement des lobbies, et ultimement leur influence sur les décisions politiques :

*« (...) Until recently, small n-studies just have not had sufficient analytic purchase to assess the kinds of contextual factors needed to provide the needed specification. (...) But more recent work has quite explicitly addressed the issue of context and the strategic conundrums facing interest organizations seeking to influence the course of public policy ».* (Gray et Lowery, 2004, 167)

En bout de piste, le tournant empirique dans l'étude des groupes d'intérêt a coïncidé avec le développement d'une connaissance plus précise du lobbying et des acteurs qu'il implique. Pour reprendre l'expression de C. Mahoney (2008, 34), cet objet d'étude est maintenant conçu comme un processus déterminé par un « confluent » de facteurs relevant de dynamiques différentes. On peut classer les facteurs qui ont fait l'objet de recherche en quatre catégories : a) institutions politiques et économie, b) acteurs et stratégies, c) secteurs et enjeux, puis d) relations et interdépendance.

### **1.5.1 Institutions politiques et économie**

Premièrement, de récentes études ont reconnu que l'accès au pouvoir, les stratégies de représentation et le taux de succès et d'influence des lobbyistes peuvent être significativement affectés par le contexte institutionnel (Beyers, Eising et Mahoney, 2008, Boehmke, 2005 & 2008, Eising, 2007, Mahoney 2007 & 2008, Mahoney et Baumgartner, 2008, Naoi et Krauss,

2009, Rival, 2010, Woll, 2008). Toutefois, à ce jour encore, la recherche nous parvient majoritairement des États-Unis et de l'UE.

Les facteurs associés aux rapports de pouvoir économique ont aussi été mis en évidence. Des enquêtes sur la mobilisation politique des organisations ont démontré les avantages du monde des affaires en matière de lobbying (Schlozman et Tierney, 1986). En contrepartie, ces travaux ont aussi affiné notre connaissance des lobbies économiques en montrant que leur influence ne relève pas nécessairement d'un pouvoir structurel inéluctable. Une multitude d'autres facteurs doivent être pris en compte si on veut comprendre les variations du pouvoir d'influence des intérêts économiques. Dans cet esprit, d'autres études novatrices ont employé des démarches comparatives (Berger, Hirschman et Maier, 1983, Culpepper, 2010, Grossman et Woll, 2013, Martin et Swank, 2012, Soskice et Hall, 2001, Woll, 2007), historiques (Vogel, 1989 et 1996, Mizruchi, 2013, Waterhouse, 2013, Wilks, 2013) et stratégiques (Griffin 2001a et 2001b) pour analyser les diverses formes de pouvoir des entreprises. Ces propositions répondent en quelque sorte aux lacunes des généralisations théoriques concernant l'influence du monde des affaires, qui ne devrait pas être conçu comme porteur d'un pouvoir maintenu et uniforme sur les processus décisionnels (Hart, 2004).

Tout en reconfirmant l'ampleur de la force de frappe politique du monde des affaires, les études empiriques ont documenté de façon détaillée le comportement stratégique des lobbyistes. Elles ont jeté un nouvel éclairage sur cet enjeu en analysant les activités de lobbying à partir d'angles méthodologiques variés, que ce soit du point de vue de l'accès aux institutions (Bouwen, 2004, Binderkrantz, Christiansen and Pedersen, 2015, Furlong et Kerwin 2005, McKay, 2011, Pedersen, Binderkrantz et Christiansen, 2014, Yackee, 2015), du point de vue de la mobilisation des lobbies (Baumgartner and Leech, 2001, Bernaghen et Mitchell, 2009, Drutman, 2015,



Schlozman, Verba et Brady, 2012), ou encore du point de vue de l'influence sur les décisions politiques (Binderkrantz, Christiansen and Perdersen, 2014, Furlong, 1997, Haeder et Yackee, 2015, Yackee et Yackee, 2006). En somme, les réflexions des vingt dernières années ont le mérite de reconnaître toute la complexité des relations entre, d'un côté, les organisations du monde des affaires entre eux, et de l'autre, les lobbies économiques et les acteurs politiques.

Pour ce qui est du Canada, des études critiques sur le pouvoir des grandes entreprises décrivent l'intervention des lobbies dans l'élaboration des directives gouvernementales (Brownlee, 2005, Carroll, 1986, Roy, 2007). L'un des seuls ouvrages à entreprendre une étude exhaustive et détaillée de la mobilisation politique du monde des affaires, *Business and politics* de W. Coleman, date de 1988 et demeure encore l'un des principaux repères des chercheurs désirant consulter un portrait général de la communauté des lobbies économiques au Canada. Bref, si on peut déjà constater la supériorité des réseaux associatifs mis sur pied par les entreprises, on ne dispose toujours pas d'outil pour mesurer l'ampleur des activités de représentation propres à chaque secteur (et acteur) économique.

### **1.5.2 Acteurs et stratégies**

Deuxièmement, le lobbying est une stratégie qui relève de la décision des associations et des entreprises d'influencer les processus politiques. La recherche a ainsi examiné une foule de facteurs qui pèsent sur les choix stratégiques et l'influence des intérêts organisés. Comme stratégie politique, le lobbying serait d'abord un moyen de représentation employé par le monde des affaires. On explique ce phénomène par le fait que les intérêts des acteurs économiques sont plus concentrés et mieux définis par leurs représentants (Beyers, 2002). D'autres auteurs reconnaissent que la nature des objectifs poursuivis par les organisations, qui relèvent soit du

bien public ou du bien privé, est à la source des décisions concernant le recours aux communications directes avec le gouvernement (Hansen, Mitchell, Drope, 2005, Montpetit, 2002). De surcroît, non seulement la décision de faire du lobbying, mais également le succès de ce type de stratégie, seraient grandement affectés par le degré d'opacité et de transparence des processus décisionnels entourant les enjeux des activités de représentation. Dans cette optique, P. Culpepper (2010) note que les lobbies économiques sont plus efficaces lorsqu'il est question de décisions portant sur des enjeux complexes et techniques qui ne risquent pas de faire l'objet d'une publicité ou d'une couverture médiatique étendue. Cette dynamique d'influence s'explique en partie par le fait que les groupes d'intérêt public (Berry, 1977) et les organisations syndicales, qui sont les principaux opposants des intérêts économiques, favorisent des stratégies de représentation plus bruyantes visant à mobiliser un large groupe de membres et de sympathisants (*grassroots*) pour qu'il intervienne auprès du gouvernement, et dans les médias (Binderkrantz, 2008, Kollman, 1998, Nownes, 2006).

En bout de piste, la décision d'opter pour une approche de représentation directe comme le lobbying est partiellement déterminée par la nature des objectifs politiques d'une organisation, et aussi par les ressources qui sont à sa disposition (Binderkrantz, 2005, Binderkrantz et Kroyer, 2012, Eising, 2007). Les effets de ces facteurs sont multiples et apparaissent parfois inextricables d'un point de vue analytique et empirique. On sait que les organisations qui ont les ressources nécessaires au développement d'une expertise scientifique ont généralement un avantage en termes d'accès aux fonctionnaires puisque les acteurs bureaucratiques sont à la recherche de ce type de ressources (Vining, Shapiro, Borges, 2005). En ce qui concerne les activités de lobbying dirigées vers le processus législatif, on doit comprendre que, pour les élus, les organisations dont les membres ont le potentiel d'affecter les luttes électorales peuvent représenter des alliés (ou des

ennemis) politiques de taille. Toujours selon cette logique, les entreprises et leurs associations adoptent des stratégies axées sur la branche exécutive, non seulement en raison de leurs ressources financières plus considérables, mais aussi en raison de leurs connaissances techniques des procédés et secteurs de production (Binderkrantz, Christiansen et Pedersen, 2015, Boehmke, Gailmard et Patty, 2013). Les organisations qui misent sur des stratégies de représentation visibles et bruyantes accordent quant à elles une attention prépondérante aux élus, des acteurs politiques qui œuvrent plus directement dans la lumière de l'espace public et médiatique.

Au final, la littérature sur les stratégies de lobbying aborde autant les décisions relevant du choix délibéré et volontaire des organisations que celles découlant de facteurs externes qui sont, du moins partiellement, hors de leur contrôle. Ce courant de recherche, qui a considérablement pris en importance dans les quinze dernières années (Hojnacki et collab., 2012), a contribué à notre compréhension de stratégies comme la construction de coalition (Hojnacki, 1997 & 1998, Holyoke, 2009, Hula, 1999), le choix des arènes politiques (Binderkrantz, Christiansen et Pedersen, 2015; Baumgartner et Jones, 1993) et le choix des cibles individuelles et institutionnelles des activités de représentation politique (Binderkrantz, Christiansen et Pedersen, 2015, Boehmke, Gailmard et Patty, 2006 & 2013, Carpenter, Esterling et Lazarus, 2004, Constantelos, 2007 & 2010, De figueiredo, Nickerson et Silverman, 2009, Goldstein, 1999, Heberlig, 2005, Hojnacki et Kimball, 1998, Holyoke, 2003).

Dans la dernière décennie, le parcours professionnel des lobbyistes, de même que la fréquence et la portée des campagnes de lobbying, ont fait l'objet d'une attention toute particulière. En effet, l'une des stratégies politiques les plus discutées par les médias et experts est le recours aux services de lobbyistes provenant d'une firme professionnelle. Au contraire des lobbyistes (*in-house lobbyist*) qui sont l'un des employés ou directeurs des associations et des

entreprises représentées, les lobbyistes des firmes spécialisées sont des professionnels engagés à titre de consultant externe. Le développement d'une lucrative industrie du lobbying professionnel aux États-Unis (Berry, 1984, Kaiser, 2009), dont les joueurs clés sont situés sur l'emblématique *K Street* à Washington, est l'un des aspects du lobbying le plus mis en doute par les défenseurs des principes démocratiques. Le Canada a connu, à plus petite échelle, le développement d'une industrie de la consultation similaire (Sawatsky, 1987). Avoir recours aux services de telles firmes demande d'investir des sommes financières importantes. Conséquemment, on s'attend à ce que la plupart des associations citoyennes et des groupes qui défendent des causes d'intérêt public négligent cette option puisqu'ils doivent bien souvent composer avec des budgets restreints. En plus, les membres et la direction de tels groupes seraient souvent réfractaires à l'emploi de ces stratégies de représentation (Young et Everitt, 2004, 90-91).

Les stratégies de « portes tournantes », aussi parfois nommées « connexions politiques » ou « pantouflage », sont un autre aspect du lobbying qui est décrié par les critiques. La présence, parmi l'équipe de lobbyistes d'une organisation, d'anciens ministres, hauts fonctionnaires ou députés peut être un moyen de s'assurer un meilleur accès au processus décisionnel (Blanes i Vidal, Draca et Fons-Rosen, 2012 et Lapira et Thomas, 2014). La littérature américaine souligne effectivement les avantages politiques obtenus par les firmes qui retiennent les services d'anciens politiciens et fonctionnaires. Ces dernières années, des analyses ont même été produites afin d'examiner les potentiels bénéfices apportés par l'embauche d'ancien(s) titulaire(s) de charge publique. Sauf pour quelques exceptions, les conclusions sont catégoriques : les firmes qui entretiennent des liens avec le monde politique - soit parce qu'ils emploient d'anciens politiciens et fonctionnaires ou parce qu'un de leurs anciens employés est maintenant à l'emploi du gouvernement - perçoivent des avantages supplémentaires lors de l'élaboration, de la mise en

œuvre et de l'administration des politiques publiques (Blau, Brough et Thomas, 2013, Correia, 2014, Duching et Sosyuria, 2012, Faccio, Masulis et McConnell, 2006 et Lazarus et Mackay, 2012).

Les autres stratégies retenant actuellement l'attention des chercheurs en science politique se rapportent à la fréquence et à la diversité (ou portée) des activités de lobbying. En effet, la recherche sur les cibles institutionnelles des lobbies (*venue-shopping*) dénote un effet de débordement (*spill-over*) qui a un impact cumulatif sur l'accès aux institutions politiques. Les chercheurs observent notamment cet effet cumulatif dans la tendance des lobbies les plus actifs à diversifier les cibles institutionnelles et les branches de pouvoir (exécutive et législative) visées par leurs campagnes de lobbying (Binderkrantz, 2005 et 2015, Boehmke, Gailmard et Patty, 2013, Braun, 2012 et McKay, 2011). Plusieurs indices révèlent que les ressources allouées aux activités de lobbying financent des stratégies intégrées axées sur la diversité des cibles institutionnelles (Defigueiredo, 2009). En retour, la diversification des cibles de lobbying, de même que l'intervention répétée auprès des membres de chaque branche de pouvoir (McKay, 2012), sont des éléments cruciaux pour les organisations qui veulent construire, maintenir et faire croître leurs réseaux de contacts au sein du gouvernement.

### **1.5.3 Secteurs et enjeux**

Troisièmement, l'étude de la mobilisation et de la représentation des intérêts au niveau des enjeux et des secteurs de politique publique a mené à de nouvelles perspectives de recherche empirique (Gray et Lowery, 1996a et 2004, Hojnacki et collab. 2012). Des enquêtes longitudinales sur les activités de représentation propres à divers secteurs d'activité, dont *The Hollow Core* (Heinz et collab., 1993) et *The Organizational State* (Laumann et Knoke, 1987),

peuvent être citées comme étant parmi les premières à mettre les dynamiques sectorielles et les enjeux politiques au centre de leur cadre d'analyse. Ce type de lunette analytique nous mène à constater que chaque secteur d'intérêt est caractérisé par une dynamique de mobilisation et de représentation qui lui est singulière, et qui peut changer au gré des enjeux politiques.

Le secteur d'intérêt et les enjeux politiques peuvent avoir des conséquences déterminantes sur les activités de lobbying. D'abord, la nature concentrée ou diffuse des intérêts sectoriels a un impact notable sur les formes de mobilisation et de représentation politique (Beyers, 2002). La dynamique interne des secteurs d'activité aurait aussi une influence déterminante sur le taux de création et de mortalité des groupes et des lobbies (Gray et Lowery, 1996a & 1997). Dans un autre ordre d'idées, le concept de niche d'expertise/d'intérêt a été emprunté pour qualifier les relations plus étroites entre le gouvernement et les représentants de certains secteurs et enjeux (Baumgartner et Leech, 2001, Browne, 1990, Gray et Lowery, 1996b). Les lobbies qui occupent de telles niches d'intérêt et d'expertise peuvent se démarquer et gagner accès au pouvoir pour faire valoir leurs points auprès des élus ou des fonctionnaires. En parallèle, toutefois, les démarches politiques des lobbies sont aussi influencées par des luttes idéologiques plus larges qui les entraînent dans des conflits dépassant les frontières de leur niche d'intérêt (Heaney, 2004).

En somme, on doit retenir que le secteur d'intérêt des lobbies, de même que les enjeux qui motivent leurs activités de représentation, sont des facteurs déterminants. Un angle d'analyse qui se concentre sur ces facteurs est utile parce qu'il permet de replacer le lobbying dans le contexte d'une communauté d'organisations et d'un domaine d'activités précis.

#### **1.5.4 Relations et interdépendance**

Quatrièmement, une réflexion s'est construite autour des thèmes communs de l'interdépendance et de l'échange d'information entre le gouvernement et les représentants de la société civile (Austen-Smith 1993, Austen-Smith et Wright, 1994, Bernhagen, 2008, Bouwen, 2002 et 2004, Chalmers, 2011, De Bruycker, 2015, Heitshusen, 2000, Taminiau et Wilts, 2006, Wright, 1996). Cette approche est associée à une distinction conceptuelle, devenue centrale en science politique, entre les activités de lobbying visant les institutions administratives, exécutives et législatives (Nownes, 2006 et 2013, Vining, Shapiro et Borges, 2005).

D'un côté, les relations avec les élus seraient d'abord orientées vers l'échange de connaissances et de ressources politiques. Cette dynamique s'explique de la façon suivante : les élus sont d'abord motivés par leur réélection et celle de leur parti. Ils sont pour cette raison plus sensibles aux informations et aux ressources qui ont le potentiel d'affecter les luttes partisans et électorales, comme par exemple l'appui des membres d'une association. Un ensemble d'études avancent dans le même esprit que les lobbies s'entretiennent d'abord et avant tout avec les politiciens qui sont leurs alliés politiques et idéologiques (Bauer, De Sola Pool et Dexter, 1972, Hall et Deardoff, 2006, Kollman, 1997, Milbrath, 1963).

À l'inverse, les relations avec les membres de l'administration seraient tournées vers l'échange d'informations techniques nécessaires à l'opérationnalisation et à la mise en œuvre des lois, des politiques et des règles (De Bruycker, 2015, Nownes, 2006 et 2013). En d'autres mots, les bureaucrates s'intéressent à l'expertise et aux connaissances techniques des associations et des entreprises. D'autant plus que, comme le souligne Majone dans ses travaux sur l'État régulateur (1994 et 1996), les gouvernements nationaux sont maintenant campés dans un rôle de

réglementation qui leur demande d'établir des canaux de coordination avec les organisations des secteurs réglementés ainsi qu'avec les organisations qui disposent de connaissances techniques capitales pour la bonne application des normes édictées par l'administration.

Des facteurs relatifs à l'intervention de l'État entrent en compte également. L'intervention ou l'annonce d'une intervention, de même que l'augmentation des dépenses et la mise en place de nouvelles politiques publiques sont des facteurs reconnus pour alimenter les échanges impliquant les secteurs affectés par les actions du gouvernement (Baumgartner et collab., 2011, Baumgartner, Gray et Lowery, 2009, Kelleher et Yackee, 2009, Leech et collab., 2005). Les relations d'échange dépendraient en même temps du type d'expertise des organisations et des ressources qu'elles allouent à son développement et à son transfert, par la voie d'activités de lobbying, à l'administration publique (Boehmke, Gailmard et Patty 2013, De Figueiredo, Nickerson et Silverman, McKay 2012). Comme on l'a mentionné auparavant, ces raisons expliqueraient en partie pourquoi les entreprises et leurs associations sectorielles et nationales bénéficient d'un meilleur accès à l'administration (Furlong 1997, Furlong et Kerwin 2005, Haeder et Yackee 2015, Yackee et Yackee 2006, Yackee 2015).

Enfin, plus récemment, des études longitudinales ont permis de mettre à jour les dynamiques de moyen et long terme sous-jacentes aux relations d'échange entre les lobbyistes, les bureaucrates et les politiciens. En observant la mobilisation des lobbies du monde des affaires à Washington, L. Drutman (2015) conclut que le lobbying est une pratique politique qui a un effet « pénétrant » sur les organisations qui en font l'usage. Ses résultats d'analyse confirment que les organisations qui entrent en relation avec le gouvernement sont emportées dans une spirale de dépendance qui les motive à demeurer mobilisées sur le plan politique, et même parfois à redoubler d'effort dans leur campagne de lobbying. Les liens entre les lobbyistes et les



membres des branches exécutive et législative dépendraient en fait de relations qui sont construites, et qui se renforcent, au gré du temps et des échanges répétés (Braun, 2012 et Nicoll et Koger, 2016). Quand on adopte ce point de vue, le lobbying prend les traits d'une relation sociale – et parfois même d'une relation personnelle – dans la mesure où il implique des acteurs interdépendants qui appartiennent à une même communauté et qui ont développé une confiance mutuelle (Scott, 2014).

## **1.6 Investiguer le lobbying au Canada**

Les quatre catégories de facteurs recensées dans la section précédente sont intégrées au cadre théorique de la thèse. Le thème du système parlementaire canadien et de ses conséquences sur la forme des activités de lobbying est au cœur des questionnements de recherche. D'autres facteurs d'explication sont mobilisés. En effet, le type d'intérêt, les secteurs et les enjeux de politique publique, de même que le comportement stratégique des lobbies et la nature de leurs relations avec le gouvernement sont des variables qui peuvent nous aider à mieux saisir toute la complexité du lobbying au Canada. Ces thèmes complémentaires, qui sont tous dérivés de la revue de littérature sur le lobbying dans les régimes démocratiques et les systèmes parlementaires, guident la démarche des chapitres 3, 4 et 5. La première investigation concerne l'impact des institutions de Westminster; la seconde les relations d'échange avec l'administration; et la troisième l'accès aux plus hautes figures de pouvoir du gouvernement. Les trois sections suivantes expliquent les objectifs propres à chaque chapitre en formulant des questions de recherche qui tiennent compte du contexte canadien.

### **1.6.1 Lobbying et institutions parlementaires**

L'objectif de recherche de la première enquête est d'examiner si – ou plutôt dans quelle mesure – les institutions parlementaires ont un impact structurant sur le comportement stratégique des lobbies canadiens. Dans les dernières années, le renforcement des obligations d'enregistrement dans divers pays a débouché sur la divulgation d'informations plus complètes sur les cibles des activités de lobbying. Des études basées sur ces données à jour indiquent que les stratégies de lobbying intégrées ciblant les branches exécutive et législative sont maintenant présentes dans tous les types de systèmes institutionnels. Au Québec, une enquête menée auprès des députés de l'Assemblée nationale et des fonctionnaires du gouvernement (Jacob et collab., 2013) constate qu'une grande proportion d'entre eux ont affaire à des lobbyistes. Une autre étude effectuée auprès des associations canadiennes trouve qu'une bonne part des lobbyistes sondés déclare avoir contacté des députés et des fonctionnaires fédéraux et provinciaux (Amara et collab., 1999).

Les travaux américains qui s'intéressent aux stratégies des lobbyistes ont été parmi les premiers à documenter ce phénomène de diversification. Dans son ouvrage sur la mobilisation des groupes organisés aux États-Unis, Walker confirme que les lobbies américains se concentrent sur le Congrès, mais qu'ils ne considèrent pas l'administration et la Maison Blanche comme des cibles de seconde importance (Walker, 1991, 108-109). Une étude empirique plus récente révèle même qu'une grande portion des lobbies actifs aux États-Unis opte pour des stratégies axées sur la diversité des cibles institutionnelles (*broad strategy*) (Boehkme, Gailmard et Patty, 2013). Les travaux de De Figueiredo, Nickerson et Silverman (2009) sur les stratégies politiques intégrées des firmes s'inscrivent dans la même ligne argumentaire. Selon eux, les lobbies ne hiérarchisent pas les cibles de leurs communications selon la nature des pouvoirs

exercés par les élus et les fonctionnaires puisqu'ils tiennent compte des phases du processus décisionnel et des modes d'action associés à chacune d'elles. Dans la même foulée, des chercheurs européens ont mis en évidence la montée des activités de lobbying menées au parlement dans les pays corporatistes, qui sont traditionnellement connus comme des systèmes politiques où les relations entre le gouvernement et les intérêts organisés passent par les canaux du pouvoir administratif/exécutif (Binderkrantz 2005, Christiansen et Rommetvedt, 1999, Pedersen, Binderkrantz et Christiansen 2014 et Rommetvedt et collab., 2013). C. Braun arrive à des constats similaires dans son étude des interactions entre les représentants d'intérêt et les agences publiques aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Ses résultats relèvent la même tendance des lobbies à communiquer avec une grande variété d'institutions et d'acteurs politiques (Braun, 2012, 307).

Sachant que les lobbies canadiens ne peuvent espérer influencer le vote individuel d'un député, on est amené à interroger les motifs de leurs interventions auprès des représentants élus. Diverses raisons peuvent motiver les lobbies à intervenir auprès des institutions législatives. Ils peuvent s'entretenir avec les membres des comités parlementaires, qui ont le pouvoir de proposer des modifications - généralement très légères - aux législations à l'étude. En plus, socialiser avec les représentants élus et leur équipe peut être utile pour construire et préserver l'accès à un réseau de décideurs publics. Dans cette optique, les institutions parlementaires apparaissent comme un lieu de socialisation pour les lobbies qui comptent s'informer des intentions et positions des diverses formations politiques (Herberlig, 2005, Smith, 2005 et Seidle, 1993). De même, pour les organisations qui maintiennent un appareil de veille législative et administrative, avoir accès à des sources d'information à la Chambre des communes peut s'avérer très utile. Bref, comme le souligne le terme de « climate setting » employé par Jordan et Richardson (1987) dans leur étude

du lobbying au parlement anglais, les lobbyistes peuvent profiter de l'accès aux parlementaires pour tenter d'acclimater la classe politique à leurs idées et projets.

Ces conclusions contredisent en partie la thèse selon laquelle l'environnement institutionnel des lobbies a pour effet d'orienter et structurer leurs relations avec le gouvernement. Des questions découlent de ces constats apparemment contradictoires sur l'impact du modèle parlementaire de Westminster. En quoi se distingue le lobbying canadien? Le Parlement canadien est-il une cible de lobbying secondaire? Quelles sont les cibles des lobbies actifs à la Chambre des communes au Canada? L'enquête du chapitre 3 sur les activités de lobbying ciblant les parlementaires apporte des réponses plus précises à ces interrogations sur la place des institutions législatives dans les stratégies des lobbies au Canada.

### **1.6.2 Lobbying et administration**

La seconde enquête s'intéresse au lobbying visant l'administration. Puisque l'objectif est de mettre à jour les relations entre les lobbies et les bureaucrates, la recherche présentée au chapitre 4 accorde une attention toute particulière à la structure hiérarchique de l'administration. Les institutions du gouvernement canadien découlent en partie du modèle de Whitehall et de sa gestion particulière des rapports entre les acteurs politiques et administratifs (Campbell et Wilson, 1995, Edward, 2010, Marsh, Richard et Smith, 2001, Wilson et Barker, 1995). Le gouvernement canadien est également caractérisé par une centralisation accrue du pouvoir (Savoie, 1999 et 2003). Cette distribution particulière des pouvoirs entre les agences du centre et de la périphérie a donc forcément un impact sur les processus d'échange d'information impliquant les lobbies.

D'autres facteurs institutionnels sont aussi susceptibles d'affecter le lobbying impliquant les membres de la branche exécutive. Le budget et le rôle institutionnel des acteurs bureaucratiques, qui peut en être un de contrôleur des priorités gouvernementales, de gardien des dépenses, ou encore un rôle d'agence de redistribution, de réglementation ou de surveillance (Wildavsky, 1964 et Good, 2014), sont autant d'éléments à considérer. Des facteurs associés à l'accès aux institutions entrent aussi dans l'équation puisque les acteurs bureaucratiques et politiques qui sont les plus sollicités par les lobbyistes doivent souvent gérer une situation de surcharge d'accès (*lobbying overload*) en raison du manque de ressources et de temps nécessaires au transfert et au traitement de l'information (Coen, 1997 et Broscheid et Coen (2007)).

Lorsque l'on replace ainsi les constats de la littérature dans le contexte canadien, l'analyse du lobbying administratif peut apporter des contributions significatives à notre connaissance des processus décisionnels : quels sont les acteurs de l'administration qui échangent avec les lobbies au Canada? Qui sont les partenaires d'échange de l'administration? Quels facteurs alimentent ces processus d'échange? Est-ce que les agences les plus sollicitées entretiennent des relations privilégiées avec des partenaires d'échange dominants? En mobilisant les arguments relevés dans la littérature, le chapitre 4 construit une carte de lobbying exécutif qui offre des pistes de réponse à ces questions concernant la prise de décision dans l'administration canadienne.

### **1.6.3 Lobbying et accès au pouvoir**

Enfin, le Canada étant l'un des systèmes politiques les plus centralisés au monde (O'Malley, 2007), notre cas d'étude offre un cas fait sur mesure pour étudier l'accès aux membres les plus influents du gouvernement. Comme on l'a mentionné auparavant, la structure administrative du Canada fait en sorte que les organismes centraux, tout particulièrement le

BPM, sont des acteurs valorisés par les organisations qui désirent obtenir ou fournir de l'information concernant les décisions du gouvernement (Kernaghan, 1985, Pross, 1992). Cependant, comme l'accès au centre du pouvoir est considérablement restreint, il devient possible d'évaluer les caractéristiques des lobbies qui disposent d'un meilleur accès aux plus hautes instances du gouvernement. C'est ce thème précis que la troisième enquête a pour objectif d'élucider.

Qui est en contact avec les membres des organismes centraux au Canada? Qui sont les lobbies qui communiquent le plus souvent avec le Bureau du Premier ministre? Qu'est-ce qui explique que certaines organisations se voient octroyer un meilleur accès au centre du pouvoir? Pour répondre à ces questions, le chapitre 5 examine l'impact des variables stratégiques, sectorielles et relationnelles sur l'accès aux plus hautes instances décisionnelles de l'État canadien.

## **Conclusion**

En menant ces trois investigations complémentaires, la thèse soumet les constats de la recherche à l'épreuve des données empiriques en matière de lobbying au Canada. Avant de présenter les résultats de ces enquêtes, le chapitre 2 fait une description globale de la base de données et des paramètres d'analyse. Ce chapitre descriptif prend la forme d'une cartographie du lobbying canadien. Les facteurs d'explication sont documentés du point de vue empirique. Les processus de codage qui ont permis de construire les indicateurs empiriques sont aussi décrits en détail.

## **Chapitre 2 - Méthodologie et données :**

### **Une cartographie du lobbying**

Ce chapitre décrit la méthodologie et les données de recherche. La démarche d'enquête présentée repose sur une base de données des activités de lobbying menées auprès du gouvernement canadien. Cette base de données couvre une période de cinq ans, de l'été 2008 à l'été 2013. Elle a été construite à partir des rapports de communication contenus dans le registre canadien des lobbyistes.

La présentation de la méthodologie de recherche est divisée en trois parties. La première partie fait un court historique de la réglementation en matière de lobbying au Canada. Elle décrit la mise en place et les modifications subséquentes au registre canadien des lobbyistes. La seconde partie donne des explications concernant la période couverte par l'analyse en plus de décrire les processus de cueillette et de codage des diverses catégories de données employées. Finalement, la troisième et dernière partie du chapitre détaille les paramètres de la base de données. Cette section fait une présentation générale des données de recherche en revenant sur chaque type d'information traité.



## **2.1 Bref historique de la réglementation en matière de lobbying au Canada**

Le lobbying, tel qu'il est abordé dans cette thèse, concerne les organisations qui tentent d'influencer les décisions du gouvernement en contactant directement les titulaires de charge publique. Les trois enquêtes de la thèse optent pour la même définition opérationnelle que celle offerte par la loi canadienne actuelle, qui conçoit le lobbyiste comme une « *personne, qui moyennant paiement, s'engage, auprès d'un client, d'une personne physique ou morale ou d'une organisation à communiquer avec le titulaire d'une charge publique* ».

Depuis les cinquante dernières années, le nombre de lobbies de toutes sortes s'est multiplié de façon exponentielle dans les démocraties avancées (Berry, 1984 et 1999). Une lucrative industrie de la représentation politique s'est également développée en parallèle (Kaiser, 2007, Sawatsky, 1987). On doit savoir que le lobbying est une forme de représentation qui se déroule généralement dans les officines gouvernementales, derrière les portes closes, à l'abri des médias et de l'opinion publique. Cette opacité, ajoutée au fait qu'il s'agit d'une activité visant à influencer les décisions politiques, ont donné du lobbying une image généralement négative souvent associée dans l'imaginaire public à une forme de trafic d'influence illégitime et corrosive pour la démocratie. C'est principalement pour changer cette impression que les gouvernements ont adopté des mesures visant à rendre transparentes les activités de lobbying. Les règles mises en place contraignent ou incitent les groupes à inscrire leurs démarches politiques dans un registre accessible au public.

Les mécanismes d'encadrement du lobbying comportent toujours un mélange de mesures contraignantes et incitatives. Ils sont contraignants lorsqu'ils exigent des groupes qu'ils

s'inscrivent au registre et que des agences de surveillance soient mises en place. Ils sont incitatifs lorsqu'ils invitent les lobbyistes à se doter d'un code d'éthique volontaire qui définit les valeurs auxquelles devraient adhérer ceux et celles qui pratiquent des activités de lobbying. Ces codes insistent sur des valeurs telles que l'honnêteté et la transparence. Les lobbyistes doivent s'abstenir de fournir de mauvaises informations, de tenter de gagner la faveur des décideurs de façon illicite (en fournissant des cadeaux par exemple) ou encore d'exercer des pressions indues auprès des titulaires de charge publique. D'autres obligations sont relatives au phénomène des « portes tournantes » (Hudon et Yates, 2015). Elles imposent un moment d'attente aux fonctionnaires et politiciens qui quittent leur emploi pour devenir lobbyistes.

Les règles mises en place consistent le plus souvent en un double système d'enregistrement et d'enquête. Le registre public des lobbyistes est la pièce maîtresse de ce cadre légal. En vertu des règles d'enregistrement, les lobbyistes doivent divulguer un certain nombre d'informations concernant leurs campagnes d'influence, parmi lesquelles le nom des organisations qu'ils représentent, le nom du personnel et des institutions politiques visés par leurs activités de représentation, et finalement la nature des enjeux au menu des conversations. Dans certains cas, comme celui du Canada, un organisme d'enquête indépendant du gouvernement est chargé de veiller à la juste application de la loi et des principes déontologiques.

Les premières lois en matière de lobbying ont été adoptées aux États-Unis. Le Canada est le deuxième pays à s'être clairement engagé dans cette voie. C'est en 1989 qu'entre en vigueur la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes (LEL) et l'obligation pour les lobbyistes de s'inscrire au registre public (Rush, 1998, 516-517). La législation canadienne repose sur trois grands principes : la légitimité du lobbying, la liberté d'accès aux institutions démocratiques et le droit de savoir

qui se livre à des activités de lobbying. Les obligations contenues dans la loi concernent la nature des activités de lobbying et distinguent les pratiques qui sont légales et illégales. Le lobbyiste est défini comme une personne qui communique avec un titulaire de charge publique fédérale à propos de (a) l'élaboration d'une proposition législative, (b) du dépôt d'un projet de loi ou de résolution, (c) de la proposition et modification d'un règlement ou d'un programme fédéral et (d) de l'octroi de contrats, (e) d'avantages financiers quelconques ou encore (f) d'une entrevue avec un autre titulaire de charge publique. Les communications qui ont lieu dans des cadres formels, lors d'une commission parlementaire par exemple, sont exemptées de cette définition. Trois catégories de lobbyiste existent : le lobbyiste-conseil, le lobbyiste salarié (personne morale) et le lobbyiste salarié (organisation). Le lobbyiste-conseil est un professionnel qui agit à titre de consultant pour une organisation cliente. Le lobbyiste salarié est l'employé de l'entreprise (personne morale) ou de l'association à but non lucratif (organisation) qu'il représente.

Au départ, le registre canadien des lobbyistes était administré par le Directeur des lobbyistes, un poste attaché au Ministère de l'industrie et qui de ce fait, n'était pas considéré par les critiques comme suffisamment indépendant du gouvernement. Depuis, plusieurs amendements légaux ont été apportés. En 1996, la *Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et d'autres lois en conséquence* est venue élargir la gamme d'informations devant être divulguées dans le registre public. En 2005, le *Règlement modifiant le règlement sur l'enregistrement des lobbyistes* a reformulé la définition légale du lobbying. La définition originale ciblait uniquement les communications qui « tentaient d'influencer » les décideurs. Selon la nouvelle définition, toutes les communications visées par la loi sont considérées comme des activités de lobbying, qu'elles soient faites dans l'intention d'influencer les décisions ou non.

D'autres éléments ont aussi été modifiés, comme la période de renouvellement des fiches d'enregistrement, qui a été fixée à six mois pour tous les types de lobbyistes.

L'éclatement du scandale des commandites et l'élection des Conservateurs en 2006 ont enclenché une importante phase de réforme des règles de lobbying. Avec l'adoption définitive de la nouvelle *Loi sur le lobbying* en 2008, plusieurs amendements sont entrés en vigueur : (a) la définition des titulaires de charge publique pouvant faire l'objet d'influence a été étendue à des postes qui n'étaient pas visés autrefois, (b) la période d'attente concernant le phénomène des « portes tournantes » est passée de deux à cinq ans, (c) les amendes prévues pour les contrevenants ont doublé et (d) le Directeur des lobbyistes est devenu le Commissaire au lobbying du Canada (CLC), un organisme indépendant relevant du parlement et doté de pouvoirs d'enquête accrus. Finalement, en 2010, on a révisé la définition légale du titulaire de charge publique pouvant faire l'objet de lobbying afin d'inclure tous les députés, les sénateurs et les hauts-fonctionnaires. Depuis, tous les parlementaires et leurs principaux assistants, de même que tous les fonctionnaires qui occupent des postes de chef de cabinet, de sous-ministre, de direction administrative ou encore un poste de rang comparable entrent dans la définition de la loi et sont soumis aux obligations de divulgation<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La définition légale des « titulaires de charge publique désignés » de rang comparable repose sur des critères opérationnels plus précis. Il s'agit de tous les employés de l'administration et du gouvernement qui sont dans la catégorie EX-04 ou supérieur, soit tous les employés de l'État qui perçoivent des salaires annuels de 150 000\$ ou plus. Pour plus d'information voir :

Commissariat au lobbying du Canada. 2010. « Interprétation de la notion de rang comparable ». < <http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00113.html#ftn.> > (consulté en mai 2015).

Le registre était à l'origine uniquement constitué de fiches d'enregistrement. Ces fiches divulguent de l'information concernant les mandats généraux des lobbyistes. Depuis l'été 2008, les nouvelles règles d'enregistrement exigent des lobbyistes qu'ils remplissent un rapport de communication à chaque fois qu'ils communiquent, de façon organisée et non impromptue, avec un titulaire de charge publique. Un rapport de communication couvre un seul entretien, d'une durée variable, entre un lobbyiste et le gouvernement canadien. On trouve dans ces rapports de l'information sur l'identité du lobbyiste, de son organisation cliente et du (ou des) fonctionnaire(s) ou politicien(s) qu'il a contacté(s). Il arrive qu'un lobbyiste communique avec plus d'un fonctionnaire et politicien à la fois. À ce moment, le rapport de communication dévoile l'identité et l'institution d'attache de toutes les personnes contactées. La grande majorité des rapports de communication est toutefois associée à des communications impliquant un seul titulaire de charge publique.

Un lobbyiste qui omet de s'inscrire ou qui fournit une information qu'il sait fausse ou trompeuse s'expose à une amende qui peut aller jusqu'à 200 000\$. Une clause prévoit même la possibilité de condamner les contrevenants à une peine d'emprisonnement (2 ans maximale). Les lobbyistes doivent aussi s'abstenir de percevoir un revenu qui varie en fonction des résultats de leurs campagnes d'influence.

Le Commissaire au lobbying du Canada est nommé pour une période de sept ans. Sa nomination doit être acceptée, sous forme de résolution, par les membres de la Chambre des communes et du Sénat. Il est investi d'un mandat d'enquête et d'éducation. Son premier mandat lui donne le pouvoir d'enquêter s'il y a des raisons de croire que la loi a été violée. Son second mandat prévoit qu'il élabore des programmes d'éducation destinés à sensibiliser les citoyens, les lobbyistes et les élus et fonctionnaires aux principes et objectifs de la législation. Aujourd'hui,

cette loi est encore l'une des plus rigoureuses dans le monde, notamment en raison de l'indépendance et des pouvoirs qu'elle octroie au commissaire.

## **2.2 Cueillette et codage des données : Standardiser et catégoriser l'information du registre canadien des lobbyistes**

Les rapports de communication que l'on trouve dans le registre canadien donnent de l'information à propos des campagnes de lobbying menées auprès des titulaires d'une charge publique fédérale. Les lobbyistes doivent s'identifier et divulguer le nom des organisations pour lesquelles ils travaillent en plus de fournir des informations sur les enjeux qui les intéressent, les institutions qu'ils visent, et les personnes avec qui ils communiquent.

Puisque le système de dépôt des rapports de communication n'existait que depuis cinq ans lors du début du processus de collecte au début d'août 2013, il a été décidé que la base de données serait constituée de l'ensemble des rapports de communication disponibles. Dans la première semaine d'août 2013, la totalité des rapports de communication ont été téléchargés à partir de la plateforme *open data* mise en ligne par le Commissaire au lobbying du Canada en juillet 2008.

Des processus de standardisation des informations concernant le nom des organisations et des titulaires de charge publique ont été nécessaires. Effectivement, le formulaire du rapport de communication ne fournit pas de nomenclature formelle pour ces deux types d'information. Les lobbyistes doivent donc taper manuellement le nom de leur organisation cliente, de même que le nom des fonctionnaires et des politiciens qu'ils ont contactés. Naturellement, des erreurs ont été commises, de sorte qu'il a fallu vérifier la conformité de ces deux types d'information. Au contraire, une nomenclature plus rigide a été mise sur pied pour l'inscription des institutions

politiques contactées, ce qui a permis de faire un portrait systématique des cibles des activités de lobbying.

Une fois agrégées, les informations des rapports de communication débouchent sur des indicateurs qui donnent le nombre de contacts entre les lobbyistes et le gouvernement canadien. On entend par contact toutes les communications entre un lobbyiste et un politicien ou un fonctionnaire. Un rapport de communication qui déclare une discussion entre un lobbyiste et deux fonctionnaires équivaut alors à deux contacts. La notion de contact est cruciale pour la démarche d'enquête de la thèse. Cette notion permet d'établir une unité d'analyse pour mesurer les flux d'échange entre les lobbies et les divers segments du gouvernement canadien. On dénombre, pour la période de cinq ans couverte par la base de données, un grand total de 51527 rapports de communication. Un groupe de 665 rapports de communication (environ 1% des 51 527 rapports) a dû être mis de côté puisque l'un ou l'autre des trois types d'information nécessaires à leur classification - soit le nom de l'organisation, le nom de l'institution ciblée par les activités de lobbying et le nom du titulaire de charge publique visé - étaient erronés ou manquants (n : 50 862). Au total, la base de données compte 50682 rapports de communication impliquant 1804 organisations. Les lobbyistes de ces 1804 organisations ont divulgué, dans leurs rapports, un grand total de 72082 contacts. Les quatre prochaines sections font un survol général de la base de données en expliquant les processus de codage des catégories d'acteurs, d'enjeux et de stratégies qui entrent dans les analyses présentées aux chapitres 3, 4 et 5.

## 2.3 Les catégories d'acteur : Intérêts économiques et non-économiques

Une fois le processus de standardisation du nom des organisations clientes terminé, chacune d'entre elles a été assignée à une catégorie spécifique. Il faut savoir que la construction de catégories pour des études portant sur un grand nombre de cas (*large-n studies*) pose des défis méthodologiques de taille. La démarche de codage des catégories d'organisation s'est inspirée des systèmes de catégorisation proposés par les études similaires aux États-Unis et en Europe (Baroni et collab., 2014, Baumgartner et Leech, 2001, Schlozman et Tierney, 1986). Au final, les modèles de catégorie s'appliquent bien au cas canadien puisqu'ils sont fondés sur des distinctions générales entre les types d'intérêt (économique ou non économique) et les modes associatif ou individualiste (association commerciale ou lobby d'entreprise par exemple) de représentation politique. Des adaptations mineures ont été apportées en raison des particularités des lobbies actifs au Canada. Par exemple, certaines associations communautaires qui dépassent les missions de défense des droits des communautés ethniques et se dévouent à la promotion de principes religieux, ainsi que certaines associations de loisir très peu commun, ont été classées dans une catégorie d'organisation « autre » puisqu'elles représentent des cas à part et isolés.

On compte huit catégories d'organisation. La première catégorie des associations commerciales regroupe les associations à but non lucratif qui représentent des secteurs de production et des industries, ainsi que les regroupements patronaux et nationaux du monde des affaires, comme le *Conseil canadien des chefs d'entreprise* et la *Fédération canadienne de l'entreprise indépendante*. La seconde catégorie des associations d'intérêt public rassemble les associations de citoyens, les associations d'aide aux personnes démunies, les associations de



défense des droits de la personne, les associations de défense des droits sociaux, les associations de défense de l'environnement et les associations de développement international. La troisième catégorie des associations d'organisations publiques réunit les institutions publiques et leurs associations. On parle donc des lobbies qui représentent les aéroports, les ambassades, les hôpitaux, les municipalités, les ports, les universités et les autres types d'agences administratives publiques. Deux autres catégories d'organisation sont constituées des associations professionnelles et des associations syndicales. La catégorie des instituts d'étude fait référence aux lobbyistes issus des «think tanks», des centres de recherche, puis des réseaux et des partenariats de recherche. Finalement, la catégorie des autres organisations contient les quelques associations non catégorisées dont la mission ne cadre pas avec les modèles de classification plus conventionnels. Il s'agit en plus grande partie d'associations de loisir (*Special Olympics Canada* ou la *Navy League of Canada* par exemple) et d'organisations communautaires, missionnaires et religieuses (*Evangelical fellowship of Canada* ou le *Centre for Israel and Jewish Affairs* par exemple).

Le tableau 1<sup>2</sup> montre le nombre d'organisations, le nombre de rapports de communication et le nombre de contacts attribuables à chaque catégorie. D'une part, les résultats confirment la présence d'un plus grand nombre de lobbies du monde des affaires. Sur les 1804 lobbies répertoriés dans le registre, 1191 (66%) représentent les intérêts d'une association commerciale

---

<sup>2</sup> En raison de la structure de la thèse et des nécessités de recherche, ce tableau est repris dans son intégralité dans l'enquête présentée au chapitre 3. Il s'agit du seul tableau dupliqué dans la thèse.

ou d'une entreprise. D'autre part, plus du tiers (44%) des organisations ne représentent pas les intérêts d'une entreprise ou d'une industrie.

**Tableau 1. Nombre d'organisations, de rapports de communication et de titulaires de charge publique contactés (par type d'organisation)**

<b>Catégorie d'organisation</b>	<b>Nombre d'organisations</b>	<b>Nombre de rapports de communication déposés</b>	<b>Nombre de titulaires de charge publique contactés</b>
Association commerciale	279 (15%)	12 925 (25%)	18 672 (26%)
Association d'intérêt public	158 (9%)	4624 (9%)	5986 (8%)
Association d'organisations publiques	166 (9%)	5162 (10%)	7136 (10%)
Association professionnelle	65 (4%)	2373 (5%)	3200 (4%)
Association syndicale	59 (3%)	3084 (6%)	4726 (7%)
Autre association	110 (6%)	2064 (4%)	3048 (4%)
Entreprise	912 (51%)	19 376 (38%)	27 367 (38%)
Institut d'étude	55 (3%)	1254 (3%)	1947 (3%)
<i>Total</i>	1804	50 862	72 082

Si on regarde les résultats des deux autres colonnes, on remarque que les intérêts économiques sont aussi les plus actifs du point de vue du nombre de rapports déposés et du nombre de fonctionnaires et de politiciens contactés. Environ 63% des rapports de communication contenus dans la base de données ont été déposés par les représentants des associations commerciales et des entreprises. On observe une tendance similaire pour le nombre de contacts déclarés dans les rapports de communication. Un peu moins de 64% des contacts sont associés aux lobbies du monde des affaires.

## **2.4 Les catégories d'acteur : Institutions politiques**

La base de données contient toutes les informations nécessaires à l'identification des institutions impliquées dans les activités de lobbying. Cette section présente un tableau qui fait un survol général des cibles de lobbying au Canada. Comme mentionné auparavant, le système d'enregistrement des institutions politiques est standardisé, de sorte que l'on peut obtenir un portrait fiable des cibles institutionnelles.

Le tableau 2 fait un recensement complet de toutes les institutions politiques qui ont été contactées au moins à une reprise par un lobbyiste entre l'été 2008 et l'été 2013. On doit noter la présence d'une catégorie « autre » qui rassemble les mentions aux institutions qui sont non catégorisées par les lobbyistes. En effet, le formulaire d'enregistrement permet de choisir la catégorie autre lorsque l'affiliation institutionnelle d'un titulaire de charge publique est confuse, ou encore non permanente. Moins de 2% des mentions sur les institutions politiques sont classées dans cette catégorie.

Une écrasante majorité des institutions mentionnées obtiennent des résultats qui sont somme toute faibles quand on les compare à ceux des institutions les plus sollicitées, comme la Chambre des communes, Industrie Canada et Finance Canada par exemple. À preuve, 80 des 107 institutions obtiennent des résultats de 1% ou moins, ce qui indique qu'une très faible part des activités de lobbying cible leur personnel respectif. En revanche, environ 75% des activités de lobbying ont visé l'une ou l'autre des dix institutions les plus sollicitées par les lobbyistes.

D'autres informations relatives aux enjeux et aux stratégies de lobbying ont fait l'objet d'une procédure de codage. Les deux prochaines sections expliquent les systèmes de codage utilisés pour distinguer les organisations sur la base de leur comportement stratégique.

**Tableau 2. Les cibles institutionnelles des activités de lobbying au Canada (2008-2013)**

Nom de l'institution	Nb. de contacts	Prop. (%)	Nom de l'institution	Nb. de contacts	Prop. (%)
Chambre des communes	22615	32%	Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire	30	- de 1 %
Industrie Canada (IC)	6103	8%	Statistiques Canada	29	- de 1 %
Finance Canada (FC)	4254	6%	Commissariat aux langues officielles	27	- de 1 %
Affaires Étrangères, Commerce & Développement Canada (ACDC)	3379	5%	Bureau de la concurrence	25	- de 1 %
Ressources Naturelles Canada (RNC)	3357	5%	Commission de la capitale nationale	25	- de 1 %
Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC)	3345	5%	Gendarmerie Royale du Canada (GRC)	24	- de 1 %
Environnement Canada (EC)	3017	4%	Bureau de la sécurité des transports du Canada	24	- de 1 %
Bureau du Premier ministre (BPM)	2733	4%	Condition féminine Canada	23	- de 1 %
Transport Canada (TC)	2569	3%	Banque du développement du Canada (BDC)	21	- de 1 %
Sénat du Canada	2179	3%	Service Canada	20	- de 1 %
Santé Canada (SC)	1939	3%	Corporation commerciale canadienne	18	- de 1 %
Emploi et Développement social Canada (EDSC)	1445	2%	Société canadienne d'hypothèques et de logement	14	- de 1 %
Autre (non spécifié ou catégorisé)	1330	2%	Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	14	- de 1 %
Patrimoine canadien (PC)	1258	2%	Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)	13	- de 1 %
Affaires Autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC)	1027	1%	Garde côtière canadienne	13	- de 1 %
Bureau du Conseil privé (BCP)	973	1%	Tribunal canadien du commerce extérieur	13	- de 1 %
Défense nationale (DN)	915	1%	Partenariat public-privé Canada	13	- de 1 %
Pêches et Océans Canada (POC)	823	1%	Conseil canadien des relations industrielles	11	- de 1 %
Agence canadienne de dév. international (ACDI)	710	1%	Commission canadienne du lait	11	- de 1 %
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC)	634	1%	Service canadien du renseignement de sécurité	10	- de 1 %
Secrétariat du Conseil au Trésor Canada (SCT)	571	1%	Commission du droit d'auteur du Canada	9	- de 1 %
Immigration et Citoyenneté Canada (ICC)	564	1%	Conseil des arts du Canada (CAC)	8	- de 1 %
Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA)	528	1%	Société canadienne du musée de la civilisation	8	- de 1 %
Sécurité publique Canada (SPC)	458	1%	Bureau du vérificateur général du Canada	8	- de 1 %
Agence du Revenu du Canada (ARC)	452	1%	Conseil canadien des normes	8	- de 1 %
Conseil canadien de la radiodiff. et des télécom. (CRTC)	419	1%	Centre d'an. des opérat. et déclarations financ. du Canada	7	- de 1 %
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEOC)	409	1%	Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement	7	- de 1 %

Agence de prom. écon. du Canada atlantique (APECA)	287	- de 1 %	École de la fonction publique du Canada	6	- de 1 %
Infrastructure Canada (INC)	265	- de 1 %	Commission canadienne des droits de la personne	6	- de 1 %
Agence de la santé publique du Canada (ASPC)	256	- de 1 %	Tribunal de la concurrence	6	- de 1 %
Justice Canada (JC)	251	- de 1 %	Centre de recherches pour le développement international	6	- de 1 %
Agence spatiale canadienne (ASC)	234	- de 1 %	Commission de la fonction publique du Canada	6	- de 1 %
Bureau du surintendant des institutions financières	199	- de 1 %	Commission canadienne du tourisme	5	- de 1 %
FedDev Ontario	198	- de 1 %	Commission canadienne du grain	4	- de 1 %
Agence des services frontaliers du Canada	196	- de 1 %	Service correctionnel Canada	4	- de 1 %
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada	166	- de 1 %	Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada	4	- de 1 %
Agence canadienne d'évaluation environnementale	143	- de 1 %	Bibliothèque et Archives Canada	4	- de 1 %
Conseil de recherches en sciences humaines	142	- de 1 %	VIA rail Canada	4	- de 1 %
Conseil national de recherches Canada	138	- de 1 %	Postes Canada	3	- de 1 %
Instituts de recherche en santé du Canada	117	- de 1 %	Centre de la sécurité des télécommunications	3	- de 1 %
Conseil des produits agricoles du Canada	109	- de 1 %	Conseil de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses	3	- de 1 %
Anciens Combattants Canada (ACC)	104	- de 1 %	Commissariat au lobbying du Canada	3	- de 1 %
Banque du Canada (BC)	102	- de 1 %	Comité consultatif sur la sécurité nationale (CCSN)	2	- de 1 %
Dév. écon. Canada pour les régions du Québec	89	- de 1 %	Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail	2	- de 1 %
Agence de la consommation en matière financière du Canada	81	- de 1 %	Construction de défense Canada	2	- de 1 %
Agence canadienne de sûreté nucléaire	70	- de 1 %	Service des poursuites pénales du Canada	2	- de 1 %
Commissariat à la protection de la vie privée du Canada	67	- de 1 %	Partenariat technologique Canada	2	- de 1 %
Office des transports du Canada	63	- de 1 %	Téléfilm Canada	1	- de 1 %
Office national de l'énergie	60	- de 1 %	Énergie atomique du Canada limitée (EACL)	1	- de 1 %
Agence canadienne de développement économique du Nord	58	- de 1 %	Société des musées de sciences et technologies du Canada	1	- de 1 %
Parcs Canada	55	- de 1 %	Tribunal canadien des droits de la personne	1	- de 1 %
Services partagés Canada	48	- de 1 %	Commission canadienne du blé	1	- de 1 %
Exportation et développement Canada	32	- de 1 %	Initiative stratégique pour l'aérospatiale et la défense	1	- de 1 %
Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés	30	- de 1 %			

## 2.5 Lobbying, secteurs d'activité et enjeux politiques

En plus d'écrire de courtes mentions concernant la nature des mesures abordées lors de leurs échanges avec les élus et les fonctionnaires, les lobbyistes doivent assigner chaque mention à une catégorie d'enjeu. Le formulaire de dépôt du rapport de communication impose un modèle de classification standard comptant 47 catégories. Comme on peut le voir dans le tableau 3, ces catégories ne sont pas mutuellement exclusives. Leur portée varie également : certaines catégories réfèrent à des enjeux politiques très précis (climat par exemple) et d'autres à des enjeux beaucoup plus larges (environnement ou industrie par exemple). Pour la période qui s'étend de juillet 2008 à juillet 2013, on dénombre un peu moins de 90 000 mentions (89531) concernant les enjeux discutés. Le tableau 3 donne un premier aperçu de la répartition des mentions selon le modèle de codage de départ. On trouve une catégorie « Autres enjeux » comme dans le système d'enregistrement des institutions politiques contactées. Elle accapare une part non négligeable (7%) des mentions relatives au sujet des conversations.

Le modèle de classification original a été modifié pour les fins de l'analyse. Après avoir étudié les divers modèles de catégorisation disponibles, dont ceux proposés par les équipes de recherche comme celle du projet *policy agendas project*<sup>3</sup>, il a été décidé de réduire le nombre de catégories d'enjeu (Baroni et collab., 2014). La décision de ne pas adopter un système de

---

<sup>3</sup> On peut trouver davantage d'information sur le projet *policy agenda* sur le site web de l'équipe de recherche :  
URL : <http://www.policyagendas.org/>

catégorisation déjà existant s'explique notamment par la nomenclature du système original, qui est très intimement lié au contexte politique canadien et à la répartition fonctionnelle des domaines de gestion dans la structure administrative du gouvernement. En d'autres termes, le découpage catégorique proposé par le système original est trop étroitement lié aux institutions du gouvernement canadien. De ce fait, pour éviter que les mentions aux enjeux recoupent trop souvent les mentions aux institutions politiques dans les rapports de communication, un système de classification comprenant 11 catégories a été mis sur pied. De cette façon, des enjeux de politique publique qui sont associés, mais qui sont parfois gérés par différents ministères, apparaissent maintenant dans la même catégorie. L'un des cas les plus notoires est celui des enjeux d'environnement et de ressources naturelles, dont la gestion a été scindée en deux ministères, mais qui sont réunis dans la même catégorie d'enjeu dans ce nouveau modèle.

La conversion des catégories donne un aperçu simplifié, et plus systématique, des thèmes abordés par les lobbyistes et leurs interlocuteurs politiques. Le tableau 4 montre les résultats du deuxième modèle de classification. En complément, le tableau 5 fait état du processus de conversion du modèle de classification original en montrant les équivalences entre les deux types de classification. Comme on peut le constater, un plus grand nombre de mentions sont classées dans la catégorie « Autres » en raison du caractère peu commun du lobbying concernant les enjeux constitutionnels et territoriaux (catégorie : questions constitutionnelles) ainsi que les enjeux communautaires et religieux (catégorie : religion).

**Tableau 3. Enjeux discutés par les lobbyistes et les titulaires de charge publique canadiens  
(2008-2013)**

Catégorie d'enjeu	Nb. de mentions	Prop. (%)	Catégorie d'enjeu	Nb. de mentions	Prop. (%)
Industrie	6832	8%	Radiodiffusion	1083	1%
Autres	6248	7%	Budget	1052	1%
Environnement	5792	7%	Développement international	993	1%
Santé	5732	6%	Développement régional	963	1%
Énergie	5636	6%	Défense	909	1%
Commerce international	5581	6%	Arts et culture	905	1%
Agriculture	4519	5%	Petites entreprises	894	1%
Transport	4084	5%	Justice et application de la loi	783	1%
Impôts et finance	3971	4%	Tourisme	760	1%
Science et technologie	3353	4%	Pêches	622	1%
Propriété intellectuelle	2275	3%	Immigration	594	1%
Infrastructure	2120	2%	Climat	557	1%
Emploi et formation	2028	2%	Pensions	411	1%
Questions touchant les consommateurs	2016	2%	Commerce intérieur	404	1%
Relations internationales	1998	2%	Foresterie	356	- de 1%
Institutions financières	1956	2%	Sécurité	343	- de 1%
Éducation	1878	2%	Questions constitutionnelles	269	- de 1%
Recherche et développement	1774	2%	Logement	221	- de 1%
Affaires autochtones	1770	2%	Municipalités	201	- de 1%
Mines	1701	2%	Langues officielles	185	- de 1%
Télécommunications	1482	2%	Sports	154	- de 1%
Marchés publics	1477	2%	Vie privée et accès à l'information	77	- de 1%
Développement économique	1393	2%	Religion	23	- de 1%
Travail	1156	1%			



***Tableau 4. Modèle de classification alternatif des enjeux discutés par les lobbyistes***

<b>Catégorie d'enjeu</b>	<b>Nb. de mentions</b>	<b>Prop. (%)</b>
Industrie, infrastructure et transport	17555	20%
Énergie, environnement et ressources naturelles	14664	16%
Commerce, emploi et développement économique	9614	11%
Budget, finance et politique fiscale	9068	10%
Affaires étrangères et commerce international	8572	10%
Santé, éducation et politique sociale	7985	9%
Recherche, science et technique	7402	8%
Autres	6540	7%
Arts, cultures et langues nationales	3454	4%
Communications et informations	2642	3%
Défense, sécurité et justice	2035	2%

**Tableau 5. Conversion des catégories d'enjeu du registre des lobbyistes canadiens**

Modèle de classification original	Catégorie équivalente	Modèle de classification original	Catégorie équivalente
Affaires autochtones	Arts, cultures et langues nationales	Logement	Santé, éducation et politique sociale
Agriculture	Industrie, infrastructure et transport	Marchés publics	Budget, finance et politique fiscale
Arts et culture	Arts, cultures et langues nationales	Mines	Énergie, env. et ressources naturelles
Autres	Autres	Municipalités	Budget, finance et politique fiscale
Budget	Budget, finance et politique fiscale	Pêches	Énergie, env. et ressources naturelles
Climat	Énergie, env. et ressources naturelles	Pensions	Budget, finance et politique fiscale
Commerce intérieur	Commerce, emploi et dév. économique	Petites entreprises	Commerce, emploi et dév. économique
Commerce international	Affaires étrangères et commerce international	Propriété intellectuelle	Recherche, science et technique
Défense	Défense, sécurité et justice	Questions constitutionnelles	Autres
Développement économique	Commerce, emploi et dév. économique	Questions touchant les consommateurs	Commerce, emploi et dév. économique
Développement international	Affaires étrangères et commerce international	Radiodiffusion	Communication et information
Développement régional	Commerce, emploi et dév. économique	Recherche et développement	Recherche, science et technique
Éducation	Santé, éducation et politique sociale	Relations internationales	Affaires étrangères et commerce international
Emploi et formation	Commerce, emploi et dév. économique	Religion	Autres
Énergie	Énergie, env. et ressources naturelles	Santé	Santé, éducation et politique sociale
Environnement	Énergie, env. et ressources naturelles	Science et technologie	Recherche, science et technique
Foresterie	Énergie, env. et ressources naturelles	Sécurité	Défense, sécurité et justice
Immigration	Arts, cultures et langues nationales	Sports	Santé, éducation et politique sociale
Impôts et finance	Budget, finance et politique fiscale	Télécommunications	Communication et information
Industrie	Industrie, infrastructure et transport	Tourisme	Commerce, emploi et dév. économique
Infrastructure	Industrie, infrastructure et transport	Transport	Industrie, infrastructure et transport
Institutions financières	Budget, finance et politique fiscale	Travail	Commerce, emploi et dév. économique
Justice et application de la loi	Défense, sécurité et justice	Vie privée et accès à l'information	Communication et information
Langues officielles	Arts, cultures et langues nationales		

Une autre forme de classification des enjeux est employée dans l'analyse. Cette forme détermine le principal secteur d'activité des lobbies. Cette procédure d'analyse consiste à identifier la catégorie qui a été mentionnée le plus souvent par chaque lobby. De légères modifications ont été apportées au modèle de classification des secteurs d'activité. Premièrement, la catégorie d'enjeu « Autres » n'est pas prise en compte, aucune organisation n'étant spécialisée dans cette catégorie. Deuxièmement, ce type d'exercice d'analyse nous mène à constater que certains lobbies accordent une attention prioritaire à plus d'un enjeu. Les organisations qui priorisent plus d'un enjeu sont donc assignées à la catégorie « Multi-enjeux ». D'ailleurs, comme on l'observe dans le tableau 6, environ le quart des 1804 organisations présentes dans la base de données s'inscrivent dans cette catégorie.

Une dernière procédure de codage a été appliquée aux informations relatives aux stratégies des lobbies. La section 2.6 présente les éléments stratégiques concernant la fréquence des activités de lobbying, la portée des activités de lobbying, le recours au lobbying professionnel et le recours à des lobbyistes qui sont d'anciens titulaires de charge publique (portes tournantes).

**Tableau 6. Secteur d'activité principal des lobbies au Canada**

Catégorie d'enjeu	Nb. d'organisations	Prop. (%)
Multi-enjeux	445	25%
Industrie, infrastructure et transport	297	16%
Budget, finance et politique fiscale	242	13%
Énergie, env. et ressources naturelles	198	11%
Santé, éducation et politique sociale	175	10%
Commerce, emploi et dév. économique	115	6%
Recherche, science et technique	85	5%
Affaires étrangères et commerce international	74	4%
Arts, cultures et langues nationales	68	4%
Communication et information	55	3%
Défense, sécurité et justice	50	3%

## 2.6 Lobbying et stratégie : La fréquence et la portée des activités de lobbying

Tout d'abord, quand on observe la fréquence des activités de lobbying, que l'on mesure par le nombre de contacts directs avec les élus et les fonctionnaires, des disparités notables apparaissent. Comme on peut le voir dans le tableau 7, 283 (ou 16%) des 1804 organisations n'ont contacté qu'un seul titulaire de charge publique entre l'été 2008 et l'été 2013. Un nombre encore plus élevé d'organisation (498 ou 28%) ont contacté 2 à 5 élus ou fonctionnaires. La catégorie des 6 à 10 contacts compte 223 (12%) organisations. Les lobbyistes d'un bon nombre d'organisations (451 ou 25% du total) ont contacté le gouvernement de 11 à 50 reprises. Un peu plus de 151 organisations (8%) se trouvent dans la catégorie des 51 à 100 contacts en cinq ans. Un nombre d'organisations à peine plus élevé s'inscrit dans la catégorie des 101 à 500

contacts. Finalement, un nombre extrêmement restreint de lobbies (14 ou 1%) ont contacté le gouvernement canadien à 501 reprises ou plus.

***Tableau 7. La fréquence des activités de lobbying (2008-2013)***

<b>Nombre de contacts</b>	<b>Nombre d'organisations</b>	<b>Prop. (%)</b>
<b>1</b>	283	16%
<b>2 à 5</b>	498	28%
<b>6 à 10</b>	223	12%
<b>11 à 50</b>	451	25%
<b>51 à 100</b>	151	8%
<b>101 à 500</b>	184	10%
<b>501 et plus</b>	14	1%

Le tableau 8 fait un exercice d'analyse similaire. Il mesure la portée des campagnes de lobbying en dénombrant le nombre d'institutions politiques différentes qui ont été contactées par chaque organisation. La plupart des lobbies actifs, soit 536 sur 1804 (ou 30%) durant la période analysée dans cette thèse ont contacté une seule institution politique. Environ 16% des organisations se sont entretenues avec le personnel de deux institutions différentes. Une proportion un peu plus grande (24%) des organisations ont communiqué avec les membres de trois à cinq institutions différentes. Moins de 300 organisations (295 ou 16%) sont classées dans la catégorie suivante (6 à 10 institutions contactées). Les quatre autres catégories regroupent un nombre d'organisations beaucoup plus restreint. En effet, 8% des organisations ont contacté de 11 à 15 institutions, 3% ont contacté de 16 à 20 institutions et 2% ont contacté 21 à 25 institutions. Finalement, une caste d'organisations très réduite (1%) ont contacté 26 institutions ou plus.

**Tableau 8. La portée des campagnes de lobbying (2008-2013)**

<b>Nombre d'institutions politiques contactées</b>	<b>Nombre d'organisations</b>	<b>Prop. (%)</b>
<b>1</b>	536	30%
<b>2</b>	292	16%
<b>3 à 5</b>	436	24%
<b>6 à 10</b>	295	16%
<b>11 à 15</b>	147	8%
<b>16 à 20</b>	52	3%
<b>21 à 25</b>	31	2%
<b>26 et plus</b>	15	1%

Enfin la section méthodologique se conclut en décrivant les éléments stratégiques qui ont trait au choix des représentants par les organisations. Deux possibilités s'offrent aux organisations qui déterminent leur équipe de représentation politique : elles peuvent décider d'avoir recours aux services des firmes de lobbying professionnel et/ou d'embaucher un ancien élu ou un fonctionnaire pour en faire un de ses porte-paroles.

## **2.7 Lobbying et stratégie : Lobbying professionnel et portes tournantes**

Les lobbyistes qui contactent les élus et les fonctionnaires au nom d'une organisation cliente peuvent être des employés de cette dernière; ils peuvent aussi être le propriétaire de l'entreprise représentée, ou encore un membre influent dans la direction d'une association ou d'une entreprise. Les organisations peuvent aussi décider d'engager des lobbyistes professionnels, qui sont en fait les employés d'une firme de consultant. Cette stratégie, que l'on

nomme lobbying professionnel, peut aussi être complétée par l'embauche d'anciens élus ou fonctionnaires qui disposent d'une connaissance des rouages de l'État. Ces deux types de stratégies ne vont pas nécessairement de pair, mais elles sont souvent complémentaires puisqu'une bonne part des lobbyistes professionnels a déjà occupé un emploi dans le secteur public.

***Tableau 9. Stratégies de lobbying : firme professionnelle et portes tournantes***

Stratégie	Lobbying professionnel	Portes tournantes
Oui	1356 (75%)	917 (51%)
Non	448 (25%)	887 (49%)

Les organisations dont au moins un des représentants est un lobbyiste professionnel ou un ancien titulaire de charge publique apparaissent dans la catégorie « Oui » du tableau 9. Les autres se trouvent dans la catégorie « Non ». Vraisemblablement, une forte majorité (75%) des organisations qui ont contacté le gouvernement canadien ont des liens avec les firmes professionnelles. Plus de la moitié (51%) des organisations répertoriées dans la base de données ont aussi d'anciens titulaires de charge publique comme lobbyiste.

Le recours au lobbying professionnel et aux portes tournantes, qui semble aux premiers abords être monnaie courante au Canada, constitue le second volet des stratégies de lobbying. Pour conclure ce chapitre, la section suivante relève les principales lacunes de la base de données.

## **Conclusion : Les limites de la base de données**

Deux principales lacunes dans les règles et les procédures d'enregistrement des lobbyistes font en sorte que le potentiel explicatif des données du registre canadien demeure limité. La première limite est l'absence totale d'information sur les ressources financières investies dans les activités de lobbying. À la différence de la loi américaine, la loi canadienne ne prévoit aucune obligation de divulgation de ce côté.

De plus, il importe de noter que certaines communications ne font pas l'objet d'une obligation d'enregistrement. On ne trouve pas de rapport de communication pour les activités de lobbying qui profitent de cette exemption. Tout d'abord, les entretiens qui ont lieu à la demande d'un fonctionnaire ou d'un politicien et qui n'ont pas été lancés suite à la demande d'un lobbyiste et de son organisation cliente ne sont pas déclarés. Les échanges avec les titulaires de charge publique qui n'entrent pas dans la définition légale de « titulaire de charge publique désigné » sont aussi exemptés des obligations d'enregistrement. Par contre, comme on l'a noté dans ce chapitre, la définition des titulaires de charge publique a été élargie suite à un ensemble de modifications légales et réglementaires. Les définitions légales actuellement en vigueur permettent donc d'obtenir un portrait plus complet des activités de lobbying qui visent les divers acteurs de l'appareil gouvernemental.

Au demeurant, le registre canadien des lobbyistes est encore considéré comme l'un des systèmes d'enregistrement les plus avancés dans le monde (Chari, Hogan et Murphy, 2010 et Holman et Luneburg, 2012). Les limites des données doivent tout de même être connues afin que l'on puisse mieux saisir les implications des résultats de recherche.



## **Chapitre 3 - L'effet Westminster :**

### **Les activités et les cibles de lobbying dans le système parlementaire canadien**

Ce chapitre a fait l'objet d'une publication dans la *Revue canadienne de science politique* :

Boucher, M. 2015. «L'effet Westminster : les cibles et les stratégies de lobbying dans le système parlementaire canadien. » *Revue canadienne de science politique/Canadian Political Science Review* 48(4) December : 839-861.

### **3.1 Institutions politiques et lobbying au Canada**

Au Canada, la construction d'une administration publique moderne et impartiale a eu un impact majeur sur les stratégies politiques des intérêts organisés (Paltiel, 1982). L'intervention croissante de l'administration publique dans l'économie a engendré une demande pour une nouvelle forme de représentation politique axée sur les stratégies non partisans - du moins en apparence - et le recours aux professionnels des relations gouvernementales (Sawatsky, 1987). La croissance des activités de représentation menées par ces lobbies non partisans est l'une des conséquences marquantes de la modernisation des institutions politiques canadiennes (Pross, 1992 et Thorburn, 1985). Comme ailleurs en démocratie, les lobbies se sont imposés comme des acteurs incontournables de la gouvernance démocratique. Pourtant, ce phénomène reste très peu étudié au Canada. Il n'a pas encore fait l'objet d'un examen systématique à ce jour. Quelles sont les institutions ciblées par les lobbies canadiens? En quoi le lobbying canadien diffère-t-il du lobbying américain, dont on connaît beaucoup mieux les stratégies et modes d'action? Les réponses à ces questions ne bénéficient pas encore d'un appui empirique solide. Cette note de recherche présente un examen exhaustif du registre canadien des lobbyistes qui contribue à

atteindre une meilleure connaissance des relations entre les intérêts organisés, leurs lobbyistes et les institutions politiques canadiennes.

Les études sur la question des lobbies canadiens se concentrent sur l'impact structurant des institutions parlementaires (Thomas, 2004). La position théorique la plus largement partagée avance que les particularités du modèle parlementaire de Westminster font en sorte que l'on ne peut poser la question de l'influence des lobbies comme on la pose aux États-Unis. Les travaux en science politique insistent sur l'effet de la fusion des pouvoirs exécutif et législatif. Cette caractéristique du système parlementaire canadien a pour effet de diminuer les opportunités offertes par les activités de lobbying ciblant les institutions législatives (Jordan et Richardson, 1987, Montpetit, 2002, Presthus, 1974, Pross, 1992, Thorburn, 1985, Vining et collab., 2005, Wilson, 1981). En conséquence, dans les systèmes parlementaires comme ceux du Canada, les lobbyistes sont davantage portés à communiquer avec les bureaucrates et les ministres puisque ceux-ci disposent de pouvoirs plus directs sur le processus décisionnel. Les lobbies canadiens se distingueraient donc des lobbies américains qui sont d'abord connus pour leurs démarches auprès des membres de la branche législative.

Hormis quelques sondages débouchant sur des conclusions partielles (Amara, Landry et Lamari, 1999, Jacob et collab., 2013, Presthus, 1974, Van Loon et Wittington, 1971), il n'existe encore aucune étude empirique qui documente l'étendue des relations entre les lobbyistes, les bureaucrates et les politiciens canadiens. Des études ont tout de même utilisé le registre des lobbyistes pour investiguer les activités de lobbying entourant les comités parlementaires (Eagle, 2013) et les politiques d'immigration (Rhéault, 2013). L'enquête qui suit dénombre les contacts entre les lobbies et les membres des branches exécutive et législative en se basant sur les rapports

de communication du registre canadien des lobbyistes. Les résultats confirment l'impact structurant des institutions parlementaires, mais ils nuancent également la thèse de la particularité du lobbying canadien. À première vue, on observe que la majorité des activités de lobbying est dirigée vers les agences administratives, les ministères et les organismes centraux. En revanche, la Chambre des communes demeure l'une des cibles de lobbying les plus populaires. Les lobbyistes sont très actifs auprès des membres de la branche législative. Ils sont en contact avec les membres de l'opposition et des différentes formations partisans et ne semblent pas se concentrer sur les députés qui assument des charges ministérielles.

### **3.2 Les particularités du lobbying canadien : Les effets structurants du modèle de Westminster**

À la différence du régime présidentiel américain qui est marqué par la séparation des pouvoirs et les mécanismes institutionnels de « poids et contrepoids », le régime parlementaire du Canada est régi par un mécanisme de fusion des pouvoirs législatif et exécutif. Puisque l'échec d'un vote de confiance à la Chambre des communes peut suffire à destituer un gouvernement, la stabilité politique est garantie par une forte discipline de parti et un faible pouvoir de l'opposition, qui n'exerce généralement aucun pouvoir de blocage lors du processus d'adoption des lois. La marge de manœuvre des membres de la Chambre des communes étant très restreinte, les lobbyistes ne peuvent espérer influencer le vote individuel d'un député comme c'est le cas au Congrès américain, où la ligne de parti est moins rigide. L'absence de ce type d'opportunité politique expliquerait pourquoi les institutions législatives du gouvernement canadien sont des lieux institutionnels moins prisés par les représentants des associations et des

entreprises. Ces derniers se tourneraient plutôt vers les fonctionnaires et les membres du gouvernement puisqu'ils disposent de pouvoirs plus substantiels sur le cheminement et l'application des décisions (Pross, 1986, Montpetit, 2002 et Vining et collab., 2005). On doit tout de même souligner que l'absence de gouvernement majoritaire disposant de la balance du pouvoir à la Chambre des communes altère les rapports entre le gouvernement et l'opposition. Depuis les deux dernières décennies, la présence de plusieurs gouvernements minoritaires - ceux de Paul Martin (2004) et de Stephen Harper (2006 et 2008) - montre que l'opposition parlementaire peut être appelée à exercer des pouvoirs plus substantiels, comme celui de bloquer un projet de loi lors du processus de vote.

En réalité, très peu de travaux ont abordé les relations entre les lobbyistes et les membres du Parlement canadien. Les études en science politique conçoivent d'ailleurs que les groupes d'intérêt public qui défendent des intérêts moins spécifiques et concentrés ont un accès moindre aux membres du gouvernement (Beyers, 2002). Au contraire des intérêts corporatifs et économiques qui privilégient généralement des stratégies de lobbying silencieuses qui se déroulent à l'insu du public (Culpepper, 2010), les groupes d'intérêt public et les groupes comptant de nombreux membres et sympathisants optent plus souvent pour des stratégies de mobilisation visibles et « bruyantes ». Ils sont aussi plus actifs auprès des institutions législatives que de l'administration publique. Les études empiriques sur les stratégies de lobbying attribuent cette tendance à la nature des objectifs politiques poursuivis par les diverses catégories d'intérêt (Maloney, Jordan et McLaughlin, 1994). Les ressources dont une organisation et ses lobbyistes disposent, ainsi que son secteur d'activité et les enjeux qui y sont associés, sont aussi des facteurs à prendre en compte (Beyers et Braun, 2014, Hojnacki et Kimball, 1999, McKay, 2011). On doit

alors considérer que les stratégies des groupes d'intérêt public sont axées sur la mise à l'agenda d'enjeux touchant des communautés élargies dont les intérêts sont souvent moins concentrés, moins techniques, et plus « diffus », que ceux des entreprises et des associations patronales et commerciales. Pour des raisons stratégiques, la représentation des intérêts publics cadre mieux avec une approche de représentation ouverte et indirecte qui cherche à publiciser les enjeux et à faire intervenir le grand public afin qu'il fasse lui-même pression sur le gouvernement (Binderkrantz, 2005 & 2008, Binderkrantz et Kroyer, 2012, Binderkrantz, Christiansen et Pedersen, 2015, Kollman, 1998, Young et Everitt, 2004).

D'autres auteurs soulignent de leur côté que les institutions parlementaires offrent aux lobbyistes des opportunités politiques bien spécifiques, notamment celles de promouvoir leurs idées, de consulter les députés en marge des comités parlementaires et de socialiser avec les membres de la classe politique (Heberlig, 2005, Jordan et Richardson, 1987, Kernaghan, 1985, Rush, 1990, Seidle, 1993 et Smith, 2005). On doit tenir compte en complément de l'argument vivement débattu en science politique américaine selon lequel les lobbyistes seraient fortement enclins à entrer en contact avec les législateurs et acteurs politiques qui partagent déjà leurs préférences (Austen-Smith et Wright, 1992 et 1994, Bauer, Pool et Dexter, 1972, Baumgartner et Leech, 1996, Bertrand, Bonbardini et Trebbi, 2011, Carpenter, Esterling et Lazer, 2004, Hall et Deardorff, 2006, Hojnacki et Kimball, 1998 Kollman, 1997). Un argument similaire se révèle utile pour traduire les décisions et comportements stratégiques des lobbyistes canadiens. Dans le cas patent des organisations syndicales par exemple, les liens évidents qu'elles entretiennent avec le Nouveau Parti démocratique (NPD), un parti politique qui est demeuré jusqu'ici dans

l'opposition, peuvent avoir pour effet de canaliser les activités de lobbying des syndicats vers la branche législative.

Tout compte fait, le secteur d'intérêt représenté, de même que la nature des ressources et des objectifs politiques qui sont associés à chaque secteur, sont des impératifs organisationnels qui influencent (a) la décision d'avoir recours - ou non - à des relations directes avec le gouvernement et, le cas échéant, (b) le choix des branches de pouvoir, des institutions et du personnel contactés. Dans cette perspective, cette analyse offre un regard sur les stratégies propres aux divers secteurs d'intérêt afin d'évaluer si ces facteurs ont des répercussions observables sur la fréquence des contacts avec les membres des branches exécutive et législative du gouvernement canadien.

Enfin, comment entend-on mesurer l'impact des réalités institutionnelles du système politique canadien? Dénombrer les rapports de communication compilés dans le registre canadien des lobbyistes permet de déterminer avec précision vers quelles branches du pouvoir et quelles institutions sont dirigées les activités de lobbying. On peut vérifier de cette manière si le modèle parlementaire canadien a un impact sur le choix des institutions ciblées par les lobbyistes. Si, comme le présume l'argument institutionnaliste défendu dans les études canadiennes, les institutions parlementaires structurent les interactions entre le gouvernement et les intérêts organisés, on devrait observer un grand volume de communication entre les lobbies et les membres de la branche exécutive. En contrepartie, la fréquence des contacts entre les lobbyistes et les membres des institutions législatives devrait être plus faible.

La partie suivante décrit les paramètres de l'analyse des données du registre. Les indicateurs construits à partir de ce matériau empirique mesurent la fréquence des contacts entre

les lobbies et les membres des diverses institutions politiques canadiennes. Des informations complémentaires sur l'identité des organisations clientes sont employées afin d'établir des rapports entre les institutions ciblées et le type d'organisation représenté par les lobbies canadiens.

### **3.3 Cadre empirique : Analyser le registre canadien des lobbyistes**

Jusqu'à tout récemment, le registre canadien était composé de fiches concernant les mandats des lobbyistes. Toutefois, depuis juillet 2008, la *Loi sur le lobbying* exige des lobbyistes qu'ils déposent un rapport de communication à chaque fois qu'ils communiquent avec un (ou plusieurs) fonctionnaire(s) ou politicien(s) à propos de mesures politiques telles que la modification d'une loi ou d'un règlement, la nomination d'un agent de l'État ou encore l'octroi d'une subvention, d'un contrat public ou d'un entretien avec un membre du gouvernement. La loi canadienne définit le lobbyiste comme une « *personne, qui moyennant paiement, s'engage, auprès d'un client, d'une personne physique ou morale ou d'une organisation à communiquer avec le titulaire d'une charge publique* ». La loi fait également une distinction sommaire entre les lobbyistes professionnels, qui œuvrent pour une firme spécialisée dans les services de lobbying, et les lobbyistes salariés, qui sont les employés et porte-paroles d'une entreprise ou d'une association. Les obligations légales sont les mêmes pour tous les lobbyistes. Les communications visées par l'obligation d'enregistrement sont celles qui ont lieu hors des cadres institutionnels formels comme les commissions parlementaires et les audiences publiques. Le rapport de communication couvre une communication, d'une durée variable, entre un lobbyiste et le gouvernement canadien. On trouve dans les rapports de communication de l'information sur



l'identité du lobbyiste, de son organisation cliente et du (ou des) fonctionnaire(s) ou politicien(s) qu'il a contacté(s). Il arrive qu'un lobbyiste communique avec plus d'un fonctionnaire et politicien à la fois. À ce moment, le rapport de communication dévoile l'identité et l'institution de tous les titulaires de charge publique contactés. La grande majorité des rapports de communication est toutefois associée à des communications impliquant un seul titulaire de charge publique.

Le registre des lobbyistes offre des possibilités d'analyse intéressantes, mais l'information que l'on peut en tirer demeure limitée. Plusieurs lacunes restreignent le potentiel de cet outil de recherche. Premièrement, on ne trouve aucune information sur les ressources financières investies dans les activités de lobbying puisque la loi canadienne, au contraire de la loi américaine, ne prévoit aucune obligation de divulgation de ce côté. Deuxièmement, il importe de noter que certaines communications ne font pas l'objet d'une obligation d'enregistrement. On ne trouve donc pas de rapport de communication pour les activités de lobbying qui profitent de cette exemption. C'est d'abord le cas des communications qui ont lieu à la demande d'un titulaire de charge publique et qui n'ont pas été lancées et préparées suite à la demande d'un lobbyiste et de son organisation cliente. Les communications avec les titulaires de charge publique qui n'entrent pas dans la définition de « titulaire de charge publique désigné » sont aussi exemptées des obligations de divulgation. Par contre, suite aux amendements successifs, la définition légale des

titulaires de charge publique a été élargie. Maintenant, tous les parlementaires et leurs principaux assistants, de même que tous les fonctionnaires qui occupent des postes de chef de cabinet, de sous-ministre, de direction administrative ou encore un poste de rang comparable entrent dans la définition de la loi et sont soumis aux obligations de divulgation<sup>4</sup>. Les définitions légales actuellement en vigueur permettent donc d'obtenir un portrait plus complet des activités de lobbying qui visent les branches exécutive et législative.

Au demeurant, le registre des lobbyistes donne un bon aperçu global des activités de lobbying menées auprès des membres du gouvernement canadien. Il reste, aux côtés du registre des États-Unis, l'un des systèmes d'enregistrement les plus complets - et contraignants - en place dans le monde (Chari, Hogan et Murphy, 2010 et Holman et Luneburg, 2012). On doit néanmoins tenir compte des limites des données afin de bien situer et interpréter les conclusions qui ressortent de l'analyse.

L'analyse couvre les rapports de communication déposés au registre entre juillet 2008 et juillet 2013, date à laquelle les données ont été téléchargées à partir de la plateforme « open data » mise en ligne par le Commissaire au lobbying du Canada. Quelque 665 rapports de

---

<sup>4</sup> Le site du Commissaire au lobbying du Canada fournit même un critère opérationnel permettant d'identifier les postes administratifs qui entrent dans la définition légale. Il s'agit en fait de tous les employés de l'administration et du gouvernement qui sont dans la catégorie EX-04 ou supérieur, soit tous les employés de l'État qui perçoivent des salaires annuels de 150 000\$ ou plus. Pour plus d'information voir :

Commissariat au lobbying du Canada. 2010. « Interprétation de la notion de rang comparable ».

< <http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00113.html#ftn.> > (consulté en mai 2015).

communication (environ 1% des 51 527 rapports) ont dû être mis de côté puisque l'un ou l'autre des trois types d'information nécessaire à leur classification - soit le nom de l'organisation, le nom de l'institution ciblée par les activités de lobbying et le nom du titulaire de charge publique visé -était manquant (n : 50 862).

La construction de catégories pour des études portant sur un grand nombre de cas (large n) pose des défis méthodologiques de taille. La démarche de codage des catégories d'organisation s'est inspirée des nomenclatures adoptées par les études similaires aux États-Unis et en Europe (Baroni et collab., 2014, Baumgartner et Leech, 2001, Schlozman et Tierney, 1986). Au final, les modèles de catégorie s'appliquent bien au cas canadien puisqu'ils sont fondés sur des distinctions générales entre les types d'intérêt (économique ou non économique) et les modes associatif ou individualiste (association commerciale ou lobby d'entreprise par exemple) de représentation politique. Des adaptations mineures ont été apportées en raison des particularités des lobbies actifs au Canada. Certaines associations communautaires qui dépassent les missions de défense des droits des communautés ethniques et se dévouent à la promotion de principes religieux, ainsi que certaines associations de loisir très peu commun, ont été classées dans une catégorie d'organisation « autre » puisqu'elles représentent des cas à part et isolés. Après les procédures de vérification des données, qui consistaient d'abord à identifier et standardiser le nom des organisations représentées par les lobbyistes ainsi que le nom des titulaires de charge publique visés par les activités de lobbying, chaque organisation a été classée dans l'une des huit catégories suivantes : association commerciale, association d'intérêt public, association d'organisations publiques, association professionnelle, association syndicale, entreprise, institut d'étude et autre association.

Des indicateurs rapportant la fréquence et les cibles des activités de lobbying ont été construits à partir des informations sur l'institution d'attache des titulaires de charge publique contactés par les lobbyistes. Une fois agrégées, les données amassées dans les rapports de communication permettent de déterminer le nombre de contacts entre les lobbyistes et le gouvernement canadien. On entend par contact toutes les communications d'une durée variable entre un lobbyiste et un politicien ou un fonctionnaire. Par exemple, un rapport de communication qui déclare une discussion entre un lobbyiste et deux fonctionnaires équivaut à deux contacts. La démarche d'analyse proposée dans les pages qui suivent consiste donc à répertorier tous les contacts déclarés dans le registre afin de mesurer le volume de communication entre les lobbies et les diverses composantes institutionnelles du gouvernement canadien.

**Tableau 10. Nombre d'organisations, de rapports de communication et de titulaires de charge publique contactés (par type d'organisation)**

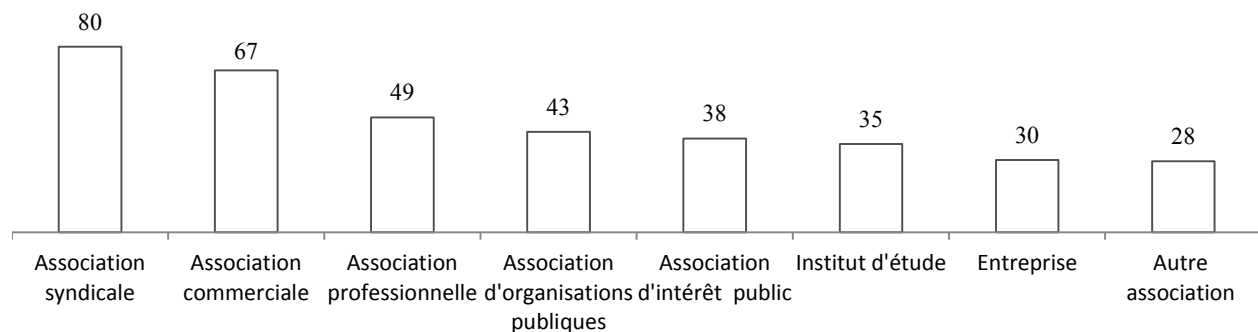
<b>Catégorie d'organisation</b>	<b>Nombre d'organisations</b>	<b>Nombre de rapports de communication déposés</b>	<b>Nombre de titulaires de charge publique contactés</b>
Association commerciale	279 (15%)	12 925 (25%)	18 672 (26%)
Association d'intérêt public	158 (9%)	4624 (9%)	5986 (8%)
Association d'organisations publiques	166 (9%)	5162 (10%)	7136 (10%)
Association professionnelle	65 (4%)	2373 (5%)	3200 (4%)
Association syndicale	59 (3%)	3084 (6%)	4726 (7%)
Autre association	110 (6%)	2064 (4%)	3048 (4%)
Entreprise	912 (51%)	19 376 (38%)	27 367 (38%)
Institut d'étude	55 (3%)	1254 (3%)	1947 (3%)
<i>Total</i>	1804	50 862	72 082

Le tableau 10 fait un survol général de la base de données. Les trois colonnes du tableau présentent respectivement le nombre d'organisations ayant contacté le gouvernement via un lobbyiste, le nombre de rapports de communication déposés et le nombre de titulaires de charge publique contactés. On trouve que 1804 organisations ont contacté des membres du gouvernement fédéral via un lobbyiste pendant la période de cinq ans étudiée. La majorité (66%) des organisations représentées par les lobbyistes sont issues du milieu des affaires. Parmi elles, 15% sont des associations commerciales et 51% sont des entreprises. Le nombre d'organisations qui ne défendent pas les intérêts d'une entreprise ou d'une industrie est plus faible. Moins de 10% (9%) des organisations sont des associations d'intérêt public. La catégorie des associations d'organisations publiques obtient la même proportion que cette dernière. Les associations professionnelles, les associations syndicales, les instituts d'étude et les autres associations sont moins nombreux (plus ou moins 5% pour chaque catégorie).

La troisième colonne du tableau 1 indique que, de juillet 2008 à juillet 2013, 72 082 fonctionnaires et politiciens canadiens ont été contactés par des lobbyistes. Environ 64% des contacts entre les lobbies et le gouvernement canadien sont attribuables aux lobbies des associations commerciales et des entreprises. Moins de 10% des contacts sont attribuables aux associations d'intérêt public telles que les groupes citoyens, les groupes environnementaux et les groupes d'aide aux personnes démunies. Les résultats obtenus pour les lobbies des associations d'organisations publiques (10%) et des associations syndicales (7%) sont similaires à ceux des associations d'intérêt public. Les autres catégories, dont celle des instituts d'étude (3%), sont parmi celles qui contactent le moins le gouvernement canadien. Ces indicateurs généraux montrent le rôle de premier plan des lobbies du monde des affaires, qui sont dominants autant du

point de vue du nombre d'organisations actives sur la scène politique que du nombre d'entretiens avec les bureaucrates et politiciens.

**Graphique 1. Nombre moyen de contacts avec le gouvernement canadien  
(par type d'organisation)**



Le lobbying des associations commerciales, des entreprises et des autres types d'organisation n'a pas la même intensité. On doit considérer que les associations commerciales représentent 15% des organisations répertoriées dans la base de données, mais qu'elles sont responsables de plus du quart des contacts qui ont eu lieu entre les lobbies et le gouvernement canadien. Les résultats du graphique 1 démontrent dans cette optique que les associations commerciales sont, en moyenne, beaucoup plus actives que les autres catégories d'organisation, à l'exception des associations syndicales. Chaque association commerciale a contacté, en moyenne, 67 titulaires de charge publique dans la période étudiée. Les entreprises obtiennent une moyenne très inférieure de 30 contacts en cinq ans. Ces résultats s'expliquent par les nombreuses entreprises qui figurent dans la base de données, mais qui communiquent plus rarement avec le gouvernement. Ils sont révélateurs du caractère discontinu, et bien souvent passager, des relations entre les lobbies d'entreprise et le gouvernement canadien. À l'inverse des entreprises, et

à l'instar des associations commerciales, les syndicats se démarquent aussi avec une moyenne plutôt considérable de 80 titulaires de charge publique contactés par organisation, un résultat que l'on peut notamment attribuer au plus faible nombre (59) d'associations syndicales répertoriées dans le registre des lobbyistes. Les données du graphique 1 indiquent que, si très peu d'associations syndicales contactent le gouvernement canadien via des lobbyistes, celles qui le font ont tendance à être très actives et à s'entretenir avec un grand nombre de fonctionnaires et de politiciens.

Les sections suivantes analysent le registre afin de mesurer l'ampleur des activités de lobbying visant les diverses branches de pouvoir au Canada. La présentation des résultats d'analyse se divise en deux parties. D'abord, une analyse générale des données contenues dans les registres américain et canadien compare les cibles des activités de lobbying dans les deux pays. Ensuite, un examen du registre canadien se penche plus spécifiquement sur la fréquence et les cibles institutionnelles des activités de lobbying au Canada.

### **3.4 En quoi se distingue le lobbying canadien?**

Aux États-Unis, le terme lobbying évoque d'abord les activités d'influence menées auprès des membres du Congrès américain. C'est dans ce lieu institutionnel que l'on a vu naître les premières formes de lobbying moderne. Jusqu'en 1995, les obligations de s'enregistrer ne touchaient que les activités de lobbying ciblant les institutions législatives (Holman, 2006, Holman et Luneberg, 2012 et Luneburg, 2009). Avec l'adoption du *Lobbying Disclosure Act* (1995) et ses amendements subséquents - tout particulièrement ceux apportés par le *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007 - les obligations légales d'enregistrement ont été

étendues aux activités de lobbying menées auprès des principaux membres de l'administration et du gouvernement.

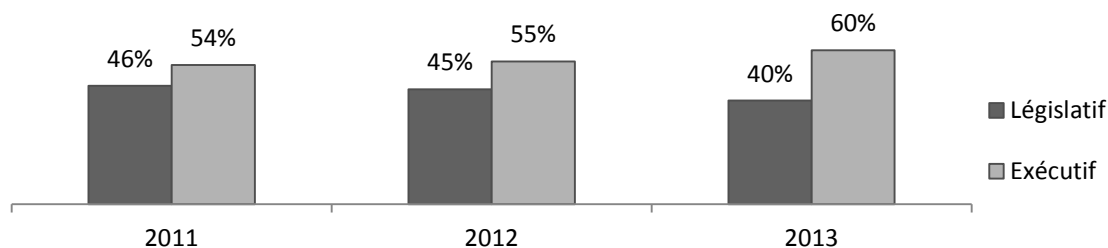
On connaît mieux l'étendue des activités de lobbying ciblant les institutions législatives américaines puisque les chercheurs disposent depuis plus longtemps de documents et de données fiables sur le sujet. Cependant, les lobbies qui s'adressent aux membres des institutions administratives et exécutives du gouvernement américain n'ont pas été contraints de faire preuve d'une aussi grande transparence au départ. Les vagues de modifications des lois éthiques, qui naissent le plus souvent suite à un scandale politique, ont en partie remédié à ces lacunes légales (Saint-Martin, 2008, Boucher et Saint-Martin, 2012). Avec le temps, l'élargissement des définitions légales du lobbying et du personnel politique pouvant faire l'objet d'activités de ce genre a permis de mettre sur pied un système d'enregistrement qui donne un aperçu plus représentatif des institutions ciblées par les lobbies aux États-Unis. Cela tient également pour le cas canadien.

Est-ce que l'administration publique est la cible prioritaire des lobbies canadiens? Et si c'est le cas, est-ce vraiment un élément qui distingue le lobbying canadien du lobbying américain? Les graphiques 2 et 3 offrent un premier argument en faveur de la thèse de la particularité du lobbying canadien. Les graphiques comparent la proportion des activités de lobbying ciblant les branches exécutive et législative au Canada et aux États-Unis. Avant 2010, les politiques d'enregistrement et de divulgation des informations au registre ont connu des changements. Pour éviter que ces changements légaux affectent les résultats, les graphiques comparent trois années qui n'ont pas été marquées par des modifications affectant de manière significative les processus d'enregistrement et de divulgation au Canada et aux États-Unis. Les



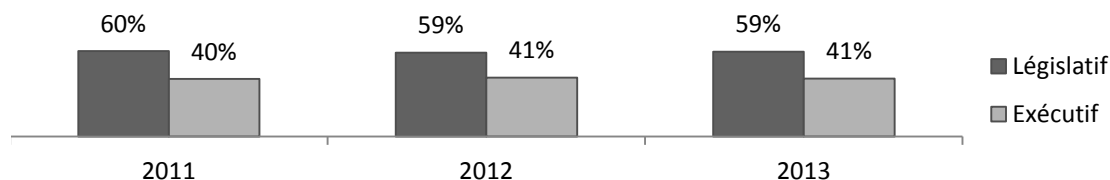
données sur le cas américain, que l'on peut trouver sur la plateforme web du site *Open Secrets* mis en ligne par le *Center for Responsive Politics* (CRP), sont tirées de rapports trimestriels qui font mention des institutions contactées dans le cadre des campagnes de lobbying au niveau fédéral. Ces documents ne contiennent pas de données sur la totalité des contacts entre les membres du gouvernement et les lobbyistes comme c'est le cas au Canada. On trouve tout de même de l'information sur l'ensemble des institutions ciblées par les activités de lobbying menées à Washington. En dénombrant et agrégeant la totalité des mentions aux institutions exécutives et législatives, il devient possible d'identifier les cibles institutionnelles dans une période donnée. De cette manière, on peut construire des indicateurs qui déterminent la proportion des activités de lobbying dirigées vers chaque branche de pouvoir dans les deux pays.

**Graphique 2. Proportion des contacts avec les institutions exécutives et législatives au Canada**



Les données du graphique 2 confirment que les lobbies canadiens s'entretiennent avec les parlementaires, mais que la plus grande part de leurs échanges avec le gouvernement canadien a lieu avec les fonctionnaires et les ministres. Entre 2011 et 2013, de 54 à 60% des communications ont ciblé des fonctionnaires et des ministres. C'est le contraire aux États-Unis. Dans les trois années répertoriées, la majorité des rapports, soit environ 60%, divulgue des activités de lobbying qui ont eu lieu au Congrès américain.

**Graphique 3. Proportion des contacts avec les institutions exécutives et législatives aux États-Unis**



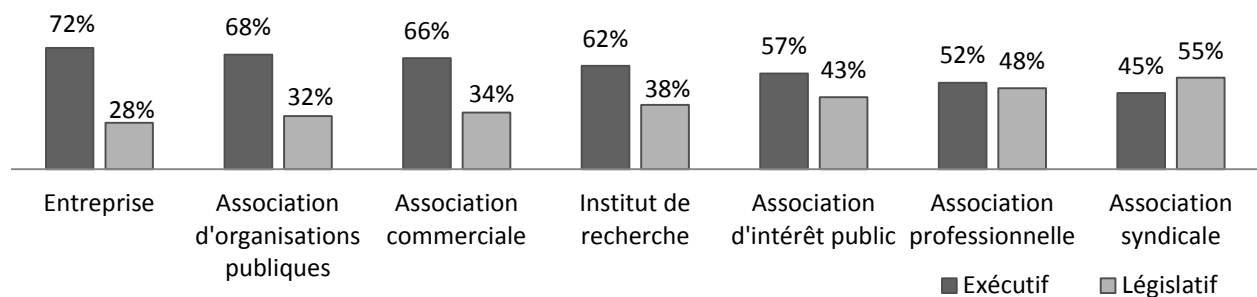
À première vue, les données qui ressortent de la comparaison des cibles de lobbying au Canada et aux États-Unis vont dans le même sens que les hypothèses classiques sur le lobbying dans les systèmes parlementaires d'origine britannique. La plus grande attention relative accordée aux institutions administratives de l'État distingue les lobbyistes canadiens de leurs homologues américains. Mais est-ce que les différences observées dans les deux pays témoignent réellement de l'intérêt moindre accordé aux institutions législatives par les lobbies canadiens? En d'autres termes, le Parlement canadien est-il une cible de lobbying de second ordre?

### **3.5 Le Parlement canadien est-il une cible de lobbying secondaire?**

En regardant le cas canadien de plus près, on observe que la distribution des cibles des lobbies fluctue selon le type d'organisation représenté. Le graphique 4 rapporte la proportion des contacts avec les branches exécutive et législative pour toutes les catégories d'organisation. On voit que les lobbies des associations commerciales et des entreprises sont plus souvent en contact avec les fonctionnaires et les ministres du gouvernement que les autres catégories. C'est aussi le cas des lobbies qui représentent les institutions publiques et leurs associations. De leur côté, les lobbies des associations d'intérêt public et des associations professionnelles atteignent un certain équilibre en cette matière. La proportion des contacts avec chaque branche du pouvoir avoisine

les 50%, ce qui implique que ces lobbies n'accordent pas une plus grande attention aux institutions exécutives ou législatives. Finalement, les associations syndicales font figure de cas particulier, leurs lobbies étant les seuls à s'entretenir (un peu) plus souvent avec les membres du pouvoir législatif.

**Graphique 4. Proportion des contacts avec les institutions exécutives et législatives au Canada (par type d'organisation)**



Les interprétations que l'on peut tirer de ces résultats demeurent limitées. L'accès restreint aux plus hautes instances du pouvoir exécutif a nécessairement un impact sur le choix des cibles de lobbying. Or, les rapports de communication du registre des lobbyistes ne comprennent aucune information sur cet aspect des relations entre les lobbies et le gouvernement. On ne peut juger si un lobbyiste s'est vu refuser l'accès à certaines institutions, et s'il a dû se tourner vers d'autres institutions pour cette raison. Dans ces circonstances, il est plus difficile d'attribuer un effet de cause entre les catégories d'organisation et l'accès politique puisqu'on ne peut pas déterminer quels lobbyistes rencontrent davantage de difficultés lorsqu'ils tentent de contacter les hauts dirigeants du gouvernement canadien.

Le graphique 4 donne un portrait global des cibles de lobbying pour chaque catégorie d'organisation. La comparaison des cibles de lobbying apporte des éléments d'explication

valables pour l'investigation. Elle révèle la tendance des lobbies de tous les secteurs à intégrer les institutions législatives dans leurs stratégies. En dépit de la forte ligne de parti et des effets de fusion de pouvoir propres au modèle parlementaire canadien, les institutions législatives, plus spécifiquement la Chambre des communes, occupent une place de premier plan dans les stratégies des lobbies de tous les secteurs de la société canadienne. En effet, pour la majorité des catégories d'organisation, plus du tiers des contacts visent les institutions législatives, des résultats qui attestent de l'ampleur du lobbying visant les parlementaires canadiens.

Comme on le voit dans le graphique 4, les lobbies d'entreprise sont ceux qui accordent une attention moins grande à la branche législative. Or, les intérêts des entreprises sont également représentés par les associations commerciales issues de leur industrie. Ces véhicules de représentation collective sont un peu plus actifs auprès des parlementaires que les lobbies d'entreprise. En définitive, la représentation des intérêts du monde des affaires passe par de complexes réseaux de lobbies particuliers et collectifs, qui sont actifs autant auprès des fonctionnaires et ministres que des parlementaires.

Les indicateurs présentés jusqu'ici ont identifié l'un des traits distinctifs des stratégies de lobbying au Canada. D'un point de vue général, la majorité des activités de lobbying est dirigée vers l'administration publique, une réalité qui distingue le lobbying canadien du lobbying américain. De plus, même si la répartition des contacts avec les membres des branches exécutive et législative varie selon le type d'organisation représenté, la plupart des catégories à l'analyse semblent prioriser les contacts avec les fonctionnaires et les ministres du gouvernement.

En revanche, ces mêmes indicateurs n'affichent pas une tendance écrasante en faveur du lobbying administratif. Comme on l'a constaté, en règle générale, plus du tiers des contacts entre les lobbies et le gouvernement canadien ont lieu dans l'enceinte des institutions législatives. Les résultats d'analyse montrent que la Chambre des communes représente un lieu institutionnel très sollicité par les lobbies canadiens. Des preuves empiriques supplémentaires permettent même d'affirmer que les entretiens avec les parlementaires sont au premier plan des stratégies de lobbying malgré les particularités du système politique canadien.

Le tableau 2<sup>5</sup> présente le palmarès des dix institutions les plus fréquemment contactées par les lobbyistes entre juillet 2008 et juillet 2013. On trouve, pour chaque institution, le nombre total de contacts, la proportion de la totalité des contacts entre les lobbies et le gouvernement qui est associée à l'institution et la moyenne de contacts par année. Comme l'indique la case « total » de la seconde colonne, un peu plus de 75% des contacts entre les lobbies et les membres du gouvernement canadien sont associés aux dix institutions les plus sollicitées. La Chambre des communes se distingue néanmoins. Au Canada, près du tiers des activités de lobbying (32%) sont dirigées vers la Chambre des communes, ce qui en fait, de loin, l'institution la plus fréquentée par les lobbies. À titre comparatif, 8% des activités de lobbying ciblent le ministère

---

<sup>5</sup> Entre 2008 et 2013, quelques institutions ont changé de nom tout en gardant – globalement – le même rôle. Ces chevauchements sont de rares exceptions et n'affectent pas les résultats présentés.

de l'Industrie, qui occupe pourtant le second rang du palmarès. Les autres institutions qui font le palmarès obtiennent un score considérablement plus bas qui avoisine 5%.

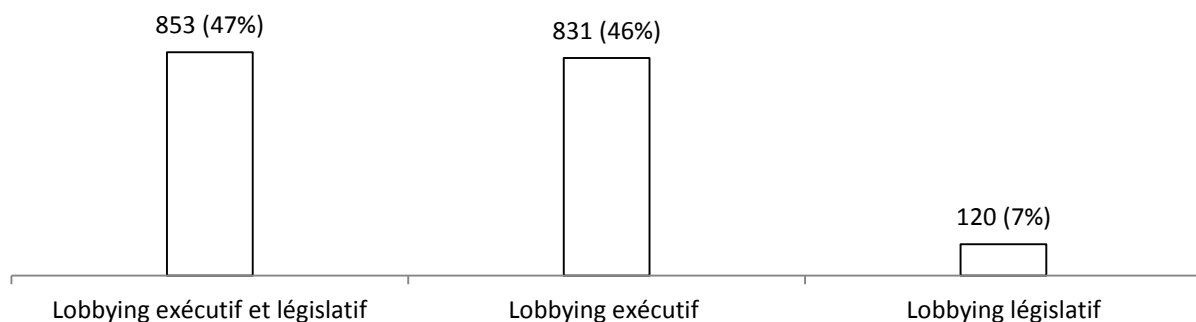
**Tableau 11. Dix institutions politiques canadiennes les plus sollicitées par les lobbyistes**

<b>Institutions contactées</b>	<b>Nombre de contacts</b>	<b>Proportion du nombre total de contacts entre les lobbies et le gouvernement canadien</b>	<b>Moyenne de contacts par année</b>
Chambre des communes	22 615	32%	4523
Industrie Canada	6103	8%	1221
Finance Canada	4254	6%	851
Affaires Étrangères, Commerce & Développement Canada	3377	5%	675
Ressources naturelles Canada	3357	5%	671
Agriculture et Agro. Canada	3345	5%	669
Environnement Canada	3017	4%	603
Bureau du Premier ministre	2733	4%	547
Transport Canada	2569	3%	514
Sénat du Canada	2179	3%	436
<i>Total</i>	53 549	75%	-

La fréquence des contacts entre les lobbies et la chambre basse du Parlement canadien est sans commune mesure. Le Sénat, qui est généralement considéré comme une « chambre secondaire », mais qui peut tout de même jouer un rôle dans la mise à l'agenda et le vote des projets de loi, est beaucoup moins important que la Chambre des communes en termes de

contacts avec les lobbyistes. En fait, les dix institutions du tableau 11 ont été contactées, en moyenne, plus de 500 fois par année. La moyenne de contacts par année grimpe même à un peu plus de 1200 pour Industrie Canada et à un peu plus de 4500 pour la Chambre des communes. Ces résultats sont catégoriques sur un point : les communications entre les lobbies et la branche législative sont communes. Ce phénomène, qui est négligé par une bonne partie des études sur la question du lobbying au Canada, explique pourquoi on doit accorder une plus grande attention aux relations entre les lobbies et les parlementaires. Mais quelle est la véritable place des institutions législatives dans les stratégies politiques des organisations? Font-elles partie intégrante de l'ensemble des campagnes de lobbying?

**Graphique 5. Cibles des stratégies de lobbying au Canada**



Le graphique 5 classe les lobbies selon la nature de leurs stratégies de lobbying. Très peu d'organisations (7%) n'ont contacté que les membres des institutions législatives. De l'autre côté, près de la moitié (46%) n'ont contacté que les membres de la branche exécutive. Cependant, de nombreux lobbies (47%) ont aussi été actifs auprès des membres des deux branches de pouvoir,

ce qui renforce encore davantage l'argument selon lequel la Chambre des communes n'est pas une cible de lobbying secondaire.

**Tableau 12. Analyse multinomiale logistique des cibles des activités de lobbying<sup>6</sup>**

	<b>Législatif + exécutif vs. exécutif uniquement</b>	<b>Législatif uniquement vs. exécutif uniquement</b>
Fréquence	0.09*** (0.006)	0.03** (0.011)
Firme professionnelle	-0.48** (0.151)	-0.54* (0.246)
Intérêt économique	-0.37** (0.134)	-0.75** (0.215)
Pré-amendement	-0.83*** (0.208)	-2.66*** (0.308)
Minoritaire	0.15 (0.221)	0.45 (0.260)
N	1804	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.31	

\*p < 0,1, \*\* p < 0,05, \*\*\* p < 0,01

Ce portrait des cibles et des stratégies de lobbying demeure incomplet si on ne considère pas l'effet du type d'intérêt représenté. Dans cet esprit, l'analyse de régression multinomiale logistique présentée dans le tableau 12 confirme que le type d'intérêt représenté par les lobbyistes a un impact significatif sur leur stratégie. L'analyse mesure l'effet exercé par cinq variables indépendantes sur le choix des branches de pouvoir ciblées par les lobbies<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> La variable dépendante consiste en une variable catégorique (3 catégories) qui distingue les lobbies selon le(s) branche(s) de pouvoir contactée(s). On compte trois catégories : législatif+exécutif, uniquement exécutif et uniquement législatif.

<sup>7</sup> Une variable binaire (*Intérêt économique*) regroupe les lobbies selon qu'ils représentent les intérêts du monde des affaires (association commerciale ou entreprise) ou d'autres types d'intérêt. Les données sur le statut professionnel des lobbyistes ont été employées pour construire une autre variable binaire (*Firme professionnelle*) qui contrôle



La première colonne du tableau 12 compare la probabilité qu'un lobby mène une stratégie diversifiée visant les deux branches de pouvoir plutôt qu'une stratégie uniquement axée sur la branche exécutive. La deuxième compare la probabilité qu'un lobby mène une stratégie ciblant uniquement les institutions législatives plutôt qu'une stratégie incluant seulement les institutions exécutives. Les résultats appuient la thèse voulant que les intérêts économiques, qui sont plus concentrés et qui disposent généralement de ressources financières et opérationnelles considérables, soient en contact plus étroit avec l'administration et le gouvernement. En effet, les lobbies économiques (*Intérêt économique*) obtiennent des scores négatifs et significatifs dans les cas de la stratégie diversifiée et de la stratégie axée uniquement sur la branche législative. Ces résultats suggèrent que, indépendamment des autres facteurs mesurés dans l'analyse, les lobbies économiques sont plus susceptibles d'opter pour une stratégie qui vise uniquement la branche exécutive. Inversement, les lobbies non économiques, dont une grande part représente les intérêts

---

l'effet des stratégies consistant à embaucher des lobbyistes provenant d'une firme professionnelle. Cette variable distingue les organisations qui ont été représentées par un (ou plusieurs) lobbyiste(s) professionnel(s) de celles qui n'ont jamais eu recours à cette stratégie. La variable (*Fréquence*) rapporte le nombre total de contacts afin de contrôler l'effet de débordement documenté dans les études américaines sur les relations entre les lobbies et le gouvernement (Mckay, 2012 et Boehmke, Gailmard et Patty, 2013). Cette dynamique de débordement se traduit par le fait que, plus la fréquence des activités de lobbying d'une organisation est grande, plus les chances que cette organisation soit en contact avec les membres des deux branches de pouvoir augmentent. Finalement, deux autres variables ont été ajoutées afin de contrôler l'effet de facteurs externes. La première rend compte des amendements aux procédures d'enregistrement dans le registre. Apportées en 2010, ces modifications ont élargi la définition des titulaires de charge publique qui doivent faire l'objet d'une divulgation dans les rapports de communication du registre. La variable *pré-amendement* identifie donc les organisations qui ont fait du lobbying auprès du gouvernement canadien avant ces changements réglementaires afin de tenir compte du potentiel effet d'augmentation des déclarations concernant le lobbying visant la branche législative. Finalement, une variable binaire (*Minoritaire*) identifie également les lobbies qui ont été actifs pendant l'épisode de gouvernement minoritaire conservateur (juillet 2008 à mai 2011) afin de vérifier si ce contexte politique a eu un impact significatif sur les cibles de leurs stratégies d'influence.

plus diffus des associations d'intérêt public et des syndicats, sont plus susceptibles de contacter la branche législative que les associations commerciales et les entreprises.

Trois des quatre variables de contrôle obtiennent aussi des résultats significatifs. Les organisations qui ont retenu les services d'une *firme professionnelle* obtiennent des résultats négatifs et significatifs, ce qui implique qu'ils ont tendance à mener des stratégies qui laissent les institutions législatives de côté. Ensuite, le résultat positif et significatif de la variable *Fréquence* dans la première colonne confirme l'effet de débordement. Plus les lobbies contactent des titulaires de charge publique, plus ils sont susceptibles de communiquer avec les membres des institutions législatives et exécutives. Il semble également que les lobbies les plus actifs ont davantage tendance à opter pour une stratégie uniquement législative que pour une stratégie uniquement exécutive. Enfin, les lobbies actifs avant la modification des définitions légales et des procédures d'enregistrement (*Pré-amendement*) sont moins susceptibles d'opter pour les stratégies diversifiées ou législatives. Ces résultats suggèrent que les organisations qui ont fait du lobbying avant 2010 ont déclaré un moins grand nombre de contacts avec la Chambre des communes et le Sénat pendant la période 2008-2010, diminuant ainsi les chances qu'elles s'inscrivent dans l'une des catégories incluant les institutions législatives.

Avant de conclure, une attention particulière doit être accordée au fait que les lobbyistes qui ciblent la Chambre des communes peuvent entrer en contact avec le premier ministre et les ministres. L'objectif d'un lobbyiste qui agit ainsi est d'investir les institutions législatives pour contacter les ministres et les membres de leur équipe parlementaire. On doit alors envisager la possibilité que les lobbyistes se présentent à la Chambre des communes pour s'entretenir avec les élus qui assument une charge ministérielle.

### **3.6 Quelles sont les cibles des lobbies actifs à la Chambre des communes ?**

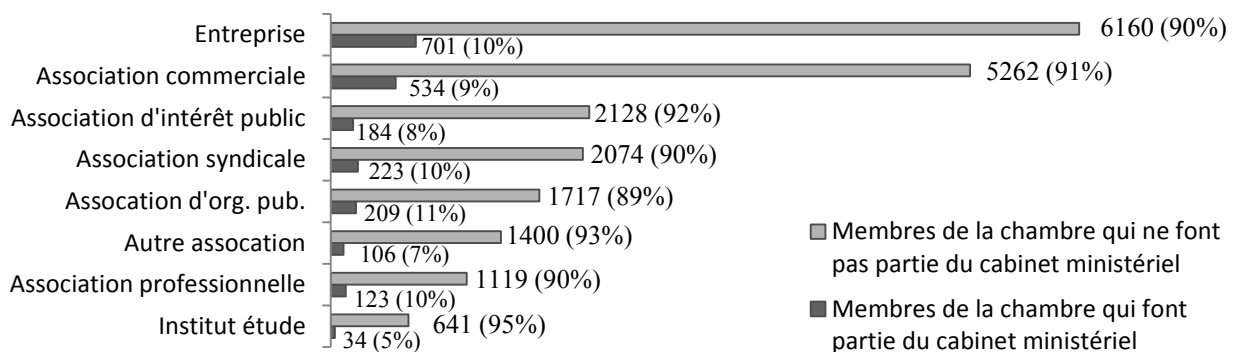
Juger de l'étendue des activités de lobbying auprès des parlementaires demande de poursuivre une enquête plus détaillée sur le statut des personnes qui ont été contactées. Le graphique 6 dénombre les contacts avec (a) les membres de la chambre qui ne font pas partie du cabinet et leurs assistants parlementaires et (b) ceux qui sont membres du cabinet ministériel, c'est-à-dire l'ensemble des ministres et le premier ministre<sup>8</sup>. Une tendance générale se dégage des données. Pour les lobbies actifs à la Chambre des communes, les contacts avec les ministres et le premier ministre sont fréquents. Par contre, une bonne part des activités de lobbying cible des parlementaires qui ne font pas partie du cabinet ministériel. Les résultats sont similaires pour tous les types d'organisation. Selon les catégories, de 5% à 11% des entretiens ont eu lieu avec des membres du cabinet ministériel, ce qui est somme toute un résultat appréciable. Les entretiens avec les parlementaires qui sont des membres du pouvoir exécutif ne représentent pas non plus une proportion écrasante des activités de lobbying qui ont lieu à la Chambre des

---

<sup>8</sup> Des fonctionnaires - principalement des employés du Parlement canadien - qui ont été contactés dans le cadre d'activités de lobbying ayant lieu à la Chambre des communes figurent aussi dans les rapports de communication. Ce type de contact est classé dans la première catégorie (a) du graphique 6. Ces activités de lobbying représentent une très faible portion des déclarations. Un peu moins de 6% (1268/22 615) des contacts entre les lobbies et la Chambre des communes ciblent un assistant parlementaire ou un fonctionnaire.

communes étant donné la présence de 308 députés élus, dont 35 à 40 (soit de 10 à 13% du total) étaient des membres du cabinet entre 2008 et 2013.

**Graphique 6. Activités de lobbying ciblant les membres du cabinet ministériel dans l'enceinte de la Chambre des communes**

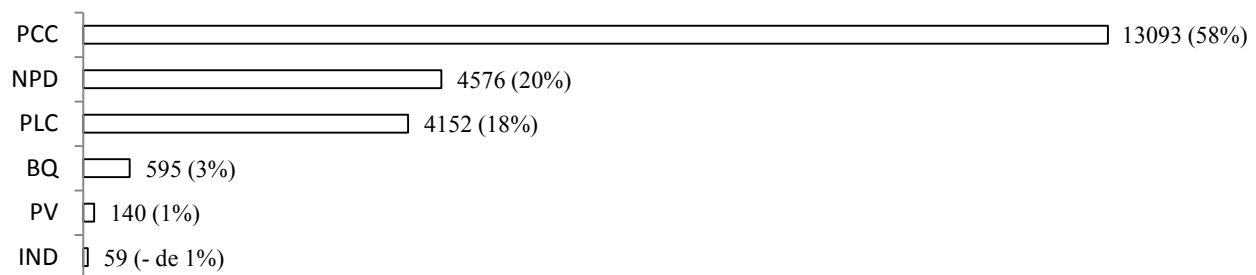


En fin de compte, les lobbyistes qui ciblent les institutions législatives n'accordent pas une attention prépondérante aux élus qui assument une charge ministérielle. Au contraire, les lobbies de tous les secteurs s'entretiennent de façon maintenue avec des députés qui ne sont pas membres du pouvoir exécutif et qui ne disposent vraisemblablement pas d'une influence significative sur les décisions du gouvernement. En se basant sur ces preuves empiriques, on peut affirmer avec un bon degré de certitude que l'intervention des lobbies auprès des parlementaires canadiens n'est pas uniquement un moyen détourné pour contacter des membres influents du pouvoir exécutif. Par conséquent, l'ampleur du lobbying législatif révèle la valeur stratégique accordée au Parlement par les lobbies.

Le graphique 7 rapporte la répartition des contacts entre les lobbies et la Chambre des communes selon le parti des députés et des assistants parlementaires impliqués. Si les activités de lobbying ciblent le parti au pouvoir en majorité (58%), plus du tiers des contacts (42%)

déclarés ciblent les partis de l'opposition ou les députés indépendants. Si on regarde les contacts visant les quatre partis de l'opposition, on voit que le NPD, qui occupait la position du parti de l'opposition officielle depuis les élections générales de 2011, arrive au second rang, suivi du Parti libéral du Canada qui était le second parti d'opposition, puis du Bloc Québécois (BQ) et du Parti vert (PV). En réalité, ces résultats font écho à la position des partis pendant la 41<sup>e</sup> législature (2011-2015), ce qui porte à croire que l'attention accordée aux diverses formations politiques par les lobbies reflète non seulement la composition partisane de la Chambre des communes, mais aussi le poids des différents partis en son sein.

**Graphique 7. Proportion des activités de lobbying ciblant la Chambre des communes selon le parti politique**



Des implications pratiques et théoriques intéressantes sont offertes à la lumière de ces résultats. Comme on l'a vu auparavant, dans la période de cinq ans étudiée, les lobbyistes ont déclaré plus de 22 000 contacts avec les membres de la Chambre des communes. Chaque année, plusieurs milliers d'entretiens ont lieu entre les parlementaires canadiens et les lobbyistes. Des centaines d'organisations arrivent ainsi à retenir l'attention des représentants élus. Également digne de mention, les députés qui siègent à la chambre basse sont des cibles de lobbying de premier plan au même titre que les hauts fonctionnaires et les membres du gouvernement. De ce

point de vue, la ligne argumentaire conventionnelle, qui insiste sur le fait que le modèle parlementaire de Westminster restreint les opportunités de lobbying auprès des institutions législatives, ne traduit pas adéquatement la réalité des lobbies canadiens puisqu'une bonne part d'entre eux intègre tous les segments de l'appareil gouvernemental à leurs campagnes d'influence.

## **Conclusion : Les lobbies dans la gouvernance démocratique canadienne**

En mettant en relief l'étendue des activités de lobbying à la Chambre des communes, cette recherche a jeté un éclairage sur une facette moins connue de la gouvernance démocratique au Canada. L'examen des rapports de communication compilés dans le registre canadien des lobbyistes indique que le Parlement canadien est une cible de lobbying très prisée. Au Canada, comme dans bien d'autres pays (Braun, 2012, De Figueiredo, Nickerson et Silverman, 2009, Pedersen, Binderkrantz et Christiansen, 2014, Rommetvedt et collab., 2013, Walker, 1991), une bonne part des échanges entre les lobbies et le gouvernement se déroule au sein des institutions législatives. En outre, il semble que la structure institutionnelle du modèle de Westminster n'est pas le seul élément qui influence les stratégies de lobbying. Le type d'intérêt représenté et d'autres facteurs stratégiques comme le recours aux services d'une firme professionnelle ont un impact significatif sur les cibles institutionnelles des activités de lobbying.

En conclusion, une conception de la gouvernance qui prend acte de l'étendue et de la complexité du phénomène du lobbying doit nécessairement s'appuyer sur un corps de recherche qui documente empiriquement les processus d'échange entre les intérêts organisés, leur lobby et les décideurs publics. Un agenda de recherche qui se donne de tels objectifs fait actuellement

l'objet de travaux synthèses aux États-Unis (Hojnacki et collab., 2012 et De Figueiredo et Richter, 2014). La production d'études empiriques sur les cibles et la fréquence des activités de lobbying est l'une des directives de recherche préconisées. Poursuivre dans cette voie demande que l'on amasse un ensemble d'études qui examinent plus minutieusement les relations entre les lobbies et leurs interlocuteurs politiques. Un projet comparable peut être accompli au Canada. En proposant un survol des données du registre canadien des lobbyistes, cette enquête offre une première contribution à cette vaste entreprise de recherche.

## **Chapitre 4 - Antennes de la bureaucratie :**

### **Les processus d'échange d'information entre les lobbies et l'administration publique au Canada**

Au moment du dépôt final, une version écourtée de ce chapitre a été envoyée, pour évaluation, à l'équipe de *Gouvernement et action publique*, une revue spécialisée dans l'analyse de l'administration et des politiques publiques.



« Lobbyists are in many cases expert technicians and capable of explaining complex and difficult subjects in a clear, understandable fashion ».

- John F. Kennedy, « To Keep the Lobbyist Within Bounds », New York Magazines, 1956.

## **4.1 L'échange d'information, système nerveux du gouvernement**

Au tournant du vingt-et-unième siècle, alors que la mobilisation des intérêts économiques et sociaux en organisation politique (ou lobby) connaissait une croissance fulgurante dans les sociétés démocratiques (Berry, 1984 et 1999), la pleine reconnaissance des multiples canaux de communication entre les secteurs privé et public est devenue une nécessité impérative pour le gouvernement. En fait, avec la fin graduelle de l'ère providentialiste, l'État s'est retranché dans une vocation de réglementation des activités économiques et sociales (Majone, 1996). Or, les tâches de mise en force des règles, de surveillance et de reddition de compte qui incombent à l'administration requièrent des expertises spécifiques et des connaissances circonstanciées. Pour atteindre ces objectifs complexes, une coordination étroite entre les agences publiques et les acteurs des secteurs réglementés doit être établie puisque ces derniers sont en possession de connaissances cruciales à la bonne application des normes réglementaires (Majone, 1994, 90).

En concordance avec cette réalité politique, les réflexions contemporaines sur le rôle de l'administration définissent le gouvernement comme une organisation ouverte devant servir (*serving*), mettre en puissance (*empowerment*) et écouter et répondre (*responsiveness*) aux acteurs de la société civile (Denhardt et Denhardt, 2000). Ces idées ont trouvé d'importants porte-paroles sur le terrain politique. De grandes organisations internationales, l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) au premier chef, adhèrent à cette conception de l'administration publique et font activement la promotion de la consolidation des échanges entre les secteurs privé et public (OCDE, 2005).

Dans ce contexte de gouvernance, les relations informelles entre les acteurs de l'administration publique et les représentants des organisations économiques et civiles - qu'il est maintenant convenu de nommer « lobbyistes » - sont mises de l'avant comme l'un des principaux moyens d'acquisition d'information par les bureaucrates. Au Canada, comme en atteste le préambule de la loi canadienne en matière de lobbying<sup>9</sup>, les canaux de communication entre les bureaucrates et les lobbyistes sont désormais officiellement reconnus par l'État comme un moyen d'échange légitime et nécessaire en démocratie. Or, le lobbying est une activité d'échange qui a lieu à l'insu du public et dont on ignore encore l'essentiel des modes d'action au Canada. De plus, on ne trouve aucune règle ou norme en place relative à la distribution de l'accès à la bureaucratie,

---

<sup>9</sup> On peut notamment lire dans le préambule les deux formules suivantes : « Vu l'intérêt public présenté par la liberté d'accès aux institutions de l'État » et « Vu la légitimité du lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique ».

qui est ultimement contrôlé par les fonctionnaires et politiciens eux-mêmes. Dans ces circonstances, il devient pertinent d'investiguer afin d'en savoir davantage sur la nature des acteurs et des relations concernés par ce moyen d'échange. Quels sont les acteurs de l'administration qui échangent avec les lobbies? Quelles sont les caractéristiques des organisations qui entrent en contact avec l'administration par le biais de ce canal de communication? Enfin, quels facteurs structurent les échanges entre l'État et les représentants des intérêts organisés?

Pour répondre à ces questions, le présent article propose un portrait détaillé des échanges entre les lobbyistes et les hauts fonctionnaires et ministres canadiens. L'objectif de recherche poursuivi est double. Il faut d'abord identifier les acteurs de l'administration et les lobbies qui prennent part aux relations d'échange. L'analyse évalue ensuite l'impact des facteurs qui sont mis de l'avant dans la littérature sur les processus d'échange d'information impliquant les lobbyistes.

La démarche consiste en une analyse des données compilées dans le registre canadien des lobbyistes. La première partie examine les flux de communication entre les lobbies et l'administration publique. Elle démontre que certains ministères et organismes centraux sont les principaux partenaires d'échange des lobbies. Elle décrit ensuite la situation de ces agences administratives en identifiant le type d'organisation représenté par les lobbies avec lesquels elles échangent. Enfin, la seconde partie présente deux modèles statistiques. Le premier examine l'impact de la hiérarchie et du budget de l'administration sur la structure des processus d'échange. Le second se penche plus en détail sur les relations entre les agences publiques et les lobbies qui sont leurs partenaires d'échange.

En bout de piste, cette étude apporte une contribution à la connaissance d'un aspect souvent négligé de la gouvernance au Canada. Elle démontre que le système de communication entretenu par l'administration et les lobbyistes est structuré par un phénomène de concentration des échanges. En documentant cette dynamique de concentration, l'article aide à mieux cerner la nature du lobbying comme système d'échange d'information.

## **4.2 Les antennes de la bureaucratie :**

### **Le lobbying comme relation d'échange**

De nombreuses théories contemporaines de l'administration adoptent une conception communicationnelle des phénomènes politiques. Ces réflexions s'inscrivent dans un courant d'étude central dans l'histoire des sciences sociales. Des travaux pionniers en anthropologie aux théories pluralistes associées à l'approche comportementale, en passant par les analyses fonctionnalistes des systèmes sociaux, ces grands courants d'idées ont tous accordé une attention particulière aux relations d'échange d'informations et de ressources entre les individus et les organisations.

En 1964, K. Deutsch, reconnu comme l'un des fondateurs de l'approche communicationnelle, publiait *The Nerves of Government*, l'un des premiers ouvrages à décrire les processus d'échange d'information comme le système nerveux des gouvernements. Fortement inspiré par les travaux de T. Parsons sur les systèmes cybernétiques, Deutsch élabore dans cet ouvrage une vision de l'administration comme un réseau constitué d'une myriade de canaux de communication et d'échange entre les acteurs des secteurs privé et public. On trouve aujourd'hui des échos de cette approche dans de multiples disciplines d'étude. De nombreux travaux sur le

lobbying nous provenant de l'économie et de la science politique se sont rangées derrière une théorie issue de l'approche communicationnelle voulant que les représentants d'intérêt et les acteurs politiques et bureaucratiques soient liés par des relations d'interdépendance basées sur l'échange bilatéral d'information et de ressources (Austen-Smith 1993, Austen-Smith et Wright, 1994, Bouwen, 2002 et 2004, Chalmers, 2011, De Bruycker, 2015; Heitshusen, 2000, Wright, 1996).

Ces études posent généralement des distinctions importantes entre le lobbying visant les institutions administratives, exécutives et législatives. Les relations d'échange avec le personnel de l'administration publique seraient fondamentalement différentes de celles impliquant les membres des institutions législatives. Ces derniers sont d'abord motivés par des objectifs électoraux alors que les acteurs de l'administration - les fonctionnaires, mais surtout les hauts fonctionnaires et les ministres - doivent considérer des objectifs d'ordre administratif. Par conséquent, les bureaucrates sont plus sensibles aux échanges qui servent à l'élaboration, à l'exécution et à la mise en place de politiques publiques (Montpetit, 2002, Nownes, 2006, Vining, Shapiro et Borges, 2005).

En définitive, on doit considérer que les bureaucrates ont des motifs et objectifs foncièrement différents de ceux des législateurs. Les organisations qui veulent se faire entendre auprès des fonctionnaires doivent intégrer cette réalité à leurs stratégies de représentation. Ils doivent reconnaître que les acteurs bureaucratiques veulent notamment entrer en contact avec ceux qui disposent de connaissances et d'une expertise spécialisées reliées à leur secteur d'activité (De Bruycker, 2015; Nownes, 2006 et 2013, Vining, Shapiro et Borges 2005).

## **4.3 Quels facteurs structurent les processus d'échange**

### **d'information?**

La recherche en administration publique et les études plus spécifiques sur les activités de lobbying ont démontré que certains facteurs institutionnels et organisationnels ont un impact déterminant sur les processus d'échange avec les lobbies. Trois facteurs centraux concernent respectivement (a) les dépenses du gouvernement, (b) la hiérarchie institutionnelle, ou plus précisément la distance par rapport au centre du pouvoir ainsi que le rôle institutionnel des agences administratives, et (c) le degré d'implication des lobbies du monde des affaires. Ces facteurs sont reconnus pour influencer les préférences et le comportement des acteurs impliqués dans les relations d'échange entre les secteurs public et privé.

Premièrement, la recherche montre que les lobbies se mobilisent en réaction à l'intervention du gouvernement dans leur(s) secteur(s) d'activité (Leech et collab., 2005 et Baumgartner, Gray et Lowery, 2009). Le dépôt, la modification ou l'abolition d'une loi ou d'un règlement, la mise sur pied d'un nouveau programme ou encore l'offre de contrats publics (Kelleher et Yackee, 2009) constituent autant d'occasions, pour les entreprises et les associations civiles, d'entrer en contact avec l'administration. En d'autres termes, les dépenses et les autres formes d'intervention de l'administration alimentent les activités de lobbying à son endroit (Baumgartner et collab., 2011). Selon cette perspective, l'administration crée elle-même les conditions d'échanges plus fréquents avec les organisations touchées par ses interventions.

Deuxièmement, la hiérarchie institutionnelle, entendue comme les rôles et pouvoirs exercés par les agences, ministères et organismes centraux de l'administration, est aussi à prendre

en considération. Au Canada, la concentration du pouvoir dans les mains du Premier ministre et les mécanismes institutionnels de fusion des pouvoirs législatif et exécutif font en sorte que les organismes centraux ont un pouvoir étendu sur l'agenda et l'orientation générale du gouvernement canadien (Savoie, 1999 et 2003). De plus, deux des quatre organismes centraux, soit Finance Canada et le Secrétariat du Conseil au Trésor, sont les « gardiens des dépenses » de l'administration (Wildasky, 1964). Les deux autres organismes centraux, le Bureau du Premier ministre et le Bureau du Conseil privé, exercent quant à eux un pouvoir accru sur les priorités de l'administration. Dans les termes de David O. Good (2014), qui s'inspire des travaux fondateurs de Wildavsky sur les processus budgétaires, ces quatre organismes centraux occupent les rôles de contrôleur des priorités et de gardien des dépenses. Ils sont investis de pouvoirs qui sont tout à fait cruciaux pour le passage, ou le blocage, des projets qui cheminent dans le processus décisionnel. Ces agences qui trônent au sommet de la hiérarchie administrative constituent des partenaires d'échange incomparables pour quiconque veut s'assurer que l'on prenne compte de certaines informations ou arguments relatifs à un dossier qui figure dans les priorités du gouvernement canadien (Pross, 1992, Kernaghan, 1985). En résumé, la distance par rapport au centre du pouvoir, de même que le rôle des agences administratives, affectent les relations d'échange parce qu'elle guide les acteurs dans la mise en place des réseaux de communication nécessaires au transfert d'information.

Troisièmement, depuis la parution de l'ouvrage pionnier *The Semisovereign People* de Schattschneider en 1960, plusieurs études américaines et européennes ont reconfirmé ses constats sur les privilèges politiques du monde des affaires (Baumgartner and Leech, 2001; Binderkrantz, Christiansen and Pedersen, 2014, Boehmke, Gailmard et Patty, 2013, McKay,

2011, Schlozman et Tierney, 1986, Schlozman, Verba et Brady, 2012, Yackee et Yackee, 2006). Dans son ouvrage phare *Politics and Markets*, Lindblom (1977) avance dans un autre ordre d'idée que les entreprises et leurs associations disposent d'un accès privilégié au gouvernement en raison de leur capacité à générer de la croissance économique et à créer des emplois, deux enjeux déterminants pour le bien commun et la réélection des politiciens. Pour cette théorie structurelle du pouvoir, établir des relations d'échange avec le monde des affaires est l'un des objectifs premiers des acteurs gouvernementaux qui s'entretiennent avec les lobbyistes.

Les dépenses et l'intervention du gouvernement, la hiérarchie institutionnelle de l'administration et le degré d'implication du monde des affaires sont des facteurs qui ont un impact potentiellement structurant sur les relations entre l'administration et les lobbyistes au Canada. D'autres travaux sur l'accès aux institutions politiques nous renseignent également sur les interactions entre les agences de l'administration et les lobbies. La prochaine section aborde ce corps de recherche en portant une attention particulière aux études qui concernent le lobbying visant les bureaucrates.

#### **4.4 Les partenaires d'échange de la bureaucratie**

La recherche sur le thème spécifique des relations entre les représentants d'intérêt et les fonctionnaires américains confirment que les lobbies économiques semblent jouir d'un plus grand accès à l'administration et d'une plus grande écoute des bureaucrates (Furlong 1997, Furlong et Kerwin 2005, Haeder et Yackee 2015, Yackee et Yackee 2006; Yackee 2015). En fait, le lobbying auprès des bureaucrates découlerait de la décision des lobbies les plus actifs - qui sont pour la plupart issus du monde des affaires - de communiquer avec une gamme plus



diversifiée d'acteurs et d'institutions (Boehmke, Gailmard et Patty 2013; McKay 2012, Figueiredo 2009).

Les capacités opérationnelles de l'administration peuvent aussi être déterminantes. Dans ses travaux sur les relations entre les lobbies économiques et les institutions de l'Union européenne, D. Coen (1997) avance que la grande attention accordée aux représentants de certaines organisations économiques résulte en partie de l'incapacité des institutions à répondre à toutes les demandes d'accès provenant des lobbies. Les législateurs et fonctionnaires européens auraient en fait développé des techniques pour faire face à la surcharge des demandes d'accès (*lobbying overload*) (Broscheid et Coen, 2007), dont l'une des conséquences notoires est le dédoublement des informations communiquées aux titulaires de charge publique. Ceux qui font face à ce type de problème seraient enclins à octroyer un accès plus important aux lobbies qui ont l'expertise et les capacités opérationnelles d'amasser, trier et transférer l'information pertinente à l'administration.

Suivant ce raisonnement, la surcharge des canaux informels de communication devrait mener les bureaucrates à accorder une forme d'accès privilégié aux lobbies qui sont leurs principaux partenaires d'échange. En fin de compte, aucune norme claire ne s'impose en ce qui a trait à l'accès octroyé aux lobbyistes. Les acteurs de l'administration ont donc le pouvoir de décider avec qui ils s'entretiennent, et dans quelle mesure ils le font.

## **4.5 Méthodologie et données**

Concevoir les activités de lobbying comme une forme d'échange d'information reliée au processus de gouvernance permet de mieux comprendre les relations entre les organisations des

secteurs privé et public. En adoptant une telle approche théorique, les prochaines sections présentent une analyse des données du registre canadien des lobbyistes. Les informations amassées aux fins de l'étude couvrent une période de cinq ans, s'étendant de juillet 2008 à juillet 2013, date à laquelle les données des rapports de communication ont été téléchargés à partir de la plateforme *open data* mise en ligne sur le site web du Commissariat au lobbying du Canada.

Depuis juillet 2008, la réglementation en matière de lobbying exige des lobbyistes qu'ils déposent un rapport de communication à chaque fois qu'ils communiquent avec un de ses associés ou un haut fonctionnaire. Chaque rapport de communication contient des informations sur l'identité du lobbyiste, de son organisation cliente et du (ou des) fonctionnaire(s) ou politicien(s) qu'il a contacté<sup>10</sup>.

50682 rapports de communication valides ont été déposés dans le registre des lobbyistes durant la période de cinq ans étudiée<sup>11</sup>. Un peu moins de 69% (34954) des rapports amassés divulguent des contacts avec des membres de l'administration publique. Les autres rapports ont

---

<sup>10</sup> Deux exemptions importantes font en sorte que les données ont certaines lacunes. Premièrement, les communications qui font suite à une demande formelle d'un élu ou d'un fonctionnaire ne font pas l'objet d'une divulgation dans les rapports du registre. Deuxièmement, les communications qui ont lieu dans le cadre d'une consultation formelle (comme c'est le cas d'une commission parlementaire ou d'une audience publique par exemple) ne sont pas touchées par les obligations de divulgation. Finalement, les communications devant faire l'objet d'un rapport doivent porter sur l'un ou l'autre des enjeux suivants : (a) la modification ou le blocage d'une loi, d'une politique ou d'une règle, (b) l'attribution d'un permis, d'un contrat ou d'une subvention, (c) la nomination d'une personne dans un poste public ou encore (d) l'octroi d'un entretien avec un titulaire de charge publique.

<sup>11</sup> 665 rapports de communication (environ 1% des 51527 rapports de départ) ont dû être mis de côté puisque l'un ou l'autre des trois types d'information nécessaires à leur classification - soit le nom de l'organisation, le nom de l'institution ciblée par les activités de lobbying et le nom du titulaire de charge publique visé - était manquant (n:50862).

été mis de côté puisqu'ils concernent uniquement des communications avec des membres ou du personnel de la branche législative. Ces rapports couvrent des communications qui sont d'une durée variable et qui peuvent avoir lieu avec plus d'un titulaire(s) de charge publique. Cette dernière situation est beaucoup plus rare. Environ 82% des rapports divulguent des entretiens impliquant un seul titulaire de charge publique.

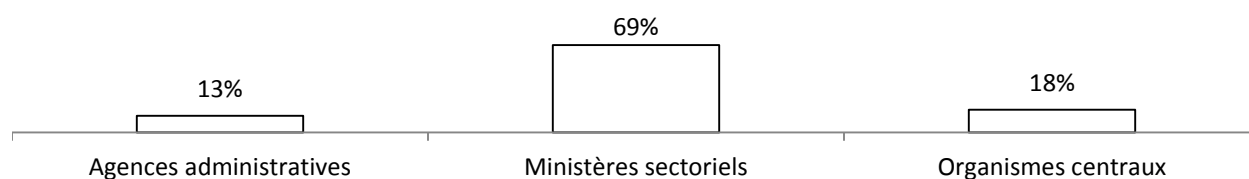
Des indicateurs rapportant la fréquence et les cibles institutionnelles des activités de lobbying ont été construits à partir des informations sur l'institution d'attache des titulaires de charge publique contactés par les lobbyistes. Une fois agrégées, les données amassées dans les rapports de communication permettent de déterminer le nombre de contacts entre les lobbyistes et les acteurs bureaucratiques. Un grand total de 45958 contacts avec le personnel de l'administration ont été divulgués dans la période étudiée. On entend par contact tous les échanges entre un lobbyiste et un politicien ou un fonctionnaire. Un rapport de communication qui déclare une discussion entre un lobbyiste et deux fonctionnaires équivaut alors à deux contacts.

La démarche d'analyse consiste d'abord à répertorier tous les contacts déclarés dans le registre afin de mesurer le volume de communication entre les lobbies et les diverses composantes institutionnelles de l'administration publique. Les indicateurs et instruments de mesure mis au point débouchent sur une cartographie des échanges entre les lobbies et l'administration. Ces mêmes indicateurs entrent par la construction des modèles statistiques.

## 4.6 Qui échange avec les lobbies au Canada ?

Le graphique 8 présente la proportion des contacts entre les lobbies et l'administration publique pendant la période de cinq ans étudiée. 104 institutions administratives ont été mentionnées dans les rapports de communication du registre pendant cette période. De ces 104 institutions administratives, 18 sont des ministères, quatre sont des organismes centraux et 87 sont des agences administratives ou des sociétés d'État<sup>12</sup>.

**Graphique 8. Proportion des contacts entre les lobbies et l'administration publique canadienne**



La plus grande part des relations d'échange entre les lobbies et l'administration publique implique le personnel des ministères sectoriels et des organismes centraux. Une proportion beaucoup plus faible des échanges implique les agences administratives, qui sont pour la plupart sous la tutelle des ministères. Tout près de 69% des activités de lobbying ciblant l'administration sont dirigées vers les ministères sectoriels. Environ 18% ont eu lieu avec le personnel des quatre

---

<sup>12</sup> Cette classification reprend la catégorisation de la *Politique en matière de présentation de rapports au Secrétariat du Conseil du Trésor sur les institutions fédérales et sur les sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts*. Pour plus d'information voir la note de bas de page 14.

organismes centraux (Bureau du Premier ministre (BPM), le Bureau du Conseil privé (BCP), le Secrétariat du Conseil au Trésor (SCT) et Finance Canada (FC)). Les relations entre les lobbies, les agences administratives et les sociétés d'État sont beaucoup moins fréquentes. En effet, seulement 13% des contacts entre les lobbies et l'administration ont eu lieu avec le personnel de cette catégorie d'agence administrative.

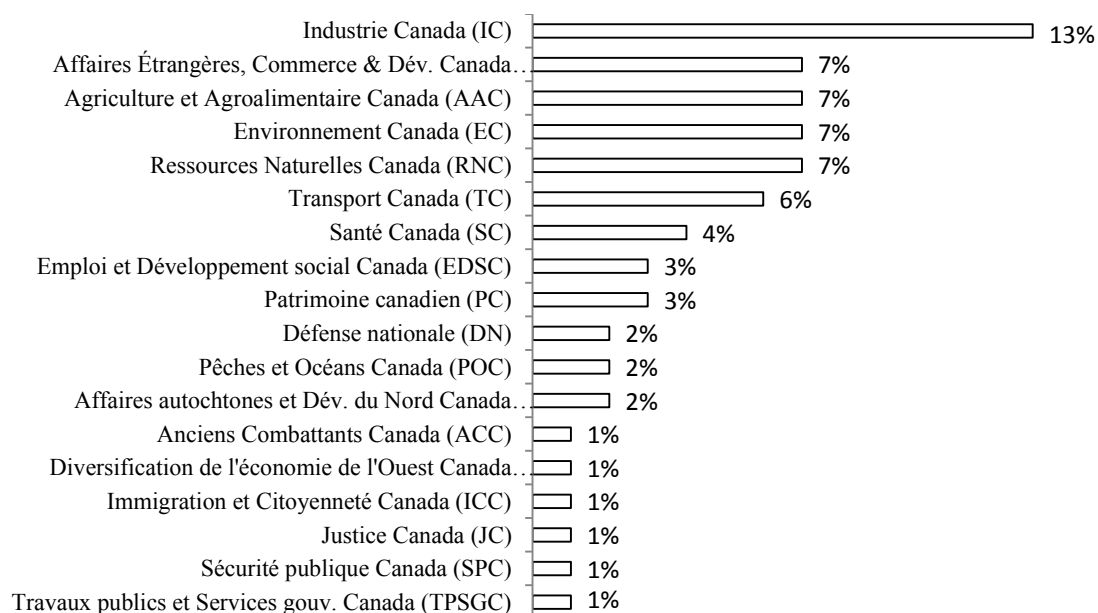
Comme mentionné auparavant, seulement les communications avec les hauts-fonctionnaires et les ministres sont tenues d'être déclarées. Les échanges entre les lobbies et les fonctionnaires qui occupent des postes au plus bas de la hiérarchie administrative ne sont pas - ou peu - pris en compte. L'absence de données sur ces potentielles relations d'échange peut expliquer en partie la plus faible proportion d'échange détectée entre les agences administratives et les lobbyistes. Ce graphique (1) fournit tout de même un constat clair en ce qui concerne les agences administratives impliquées dans les relations d'échange.

Si on regarde le cas des ministères de plus près, on observe que certains d'entre eux échangent beaucoup plus fréquemment avec les lobbies. Le graphique 9 présente la proportion des relations d'échange avec l'administration qui est associée à chaque ministère. Les résultats démontrent que la majorité des échanges entre les lobbies et les ministères implique le personnel de sept principaux ministères, soit, en ordre alphabétique, Affaires Étrangères, Commerce et Développement Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, Industrie Canada, Ressources naturelles Canada, Santé Canada et Transport Canada.

Ces sept ministères sont au centre des processus de transfert d'information. IC se démarque tout particulièrement avec un résultat beaucoup plus élevé de 13%, ce qui constitue près du double des résultats obtenus par ACDC, RNC, AAC et EC, qui arrivent ex æquo au

second rang du graphique 9. Sinon, hormis TC qui obtient un score de 6%, les autres ministères qui figurent dans le tableau obtiennent des scores qui, sans être négligeables, se situent sous la barre des 5%.

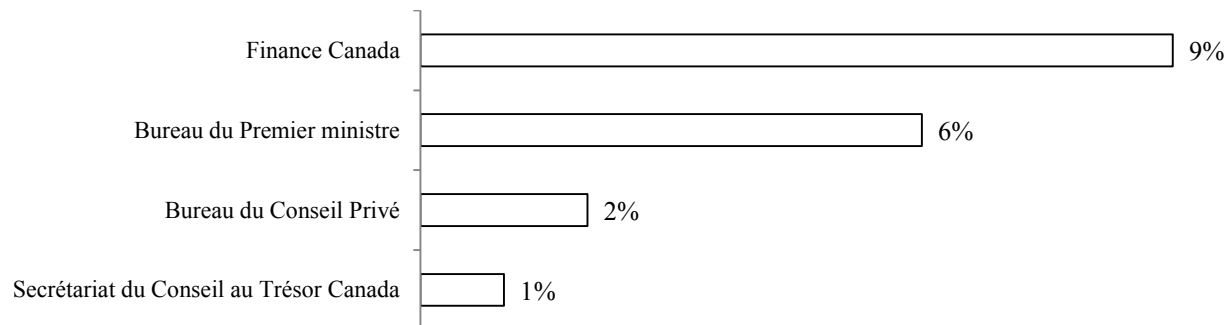
**Graphique 9. Proportion des contacts entre les lobbies et les ministères**



Le graphique 10 rapporte la proportion des relations d'échange impliquant chaque organisme central. Les entretiens entre les organismes centraux et les lobbies ont lieu avec le personnel du BPM (6%) et de FC (9%) avant tout. Le nombre de contacts entre les lobbies et FC, qui est la deuxième institution administrative la plus sollicitée après IC, est plus significatif en raison notamment de son double statut institutionnel. Effectivement, FC est responsable de la réglementation et de la supervision des secteurs bancaire et financier en plus d'être au centre de la planification budgétaire du gouvernement, ce qui implique qu'il est susceptible d'échanger avec les nombreuses organisations touchées par ses décisions. Une proportion beaucoup plus faible des échanges est attribuable au BCP (2%) et au SCT (1%), qui sont des partenaires du

BPM dans ses tâches de coordination des composantes de l'administration et de supervision des dépenses.

**Graphique 10. Proportion des contacts entre les lobbies et les organismes centraux**

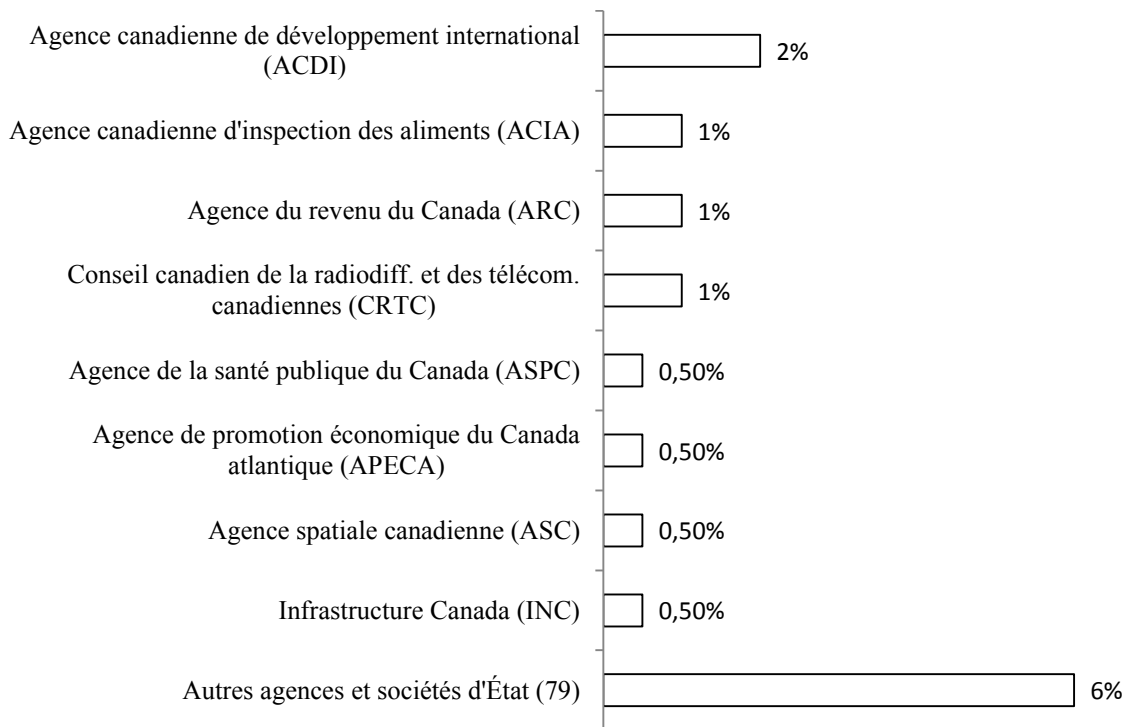


Finalement, le graphique 11 montre la proportion des relations d'échange qui est associée aux principales agences et sociétés d'État. Plus de la moitié des contacts est attribuable à huit agences principales. L'agence administrative qui a été contactée le plus fréquemment par les lobbyistes est l'ACDI avec un score plutôt faible de 2%<sup>13</sup>. Les échanges entre les lobbies et les autres agences et sociétés d'État représentent une très faible proportion (1% ou moins) de l'ensemble des contacts avec l'administration publique.

---

<sup>13</sup> On doit noter que cette agence a été placée sous la tutelle du ministère des affaires étrangères en 2013.

**Graphique 11. Proportion des contacts entre les lobbies, les agences administratives et les sociétés d'État**



En résumé, les sept ministères les plus sollicités ainsi que le BPM et FC sont les principaux interlocuteurs de l'administration publique auprès des lobbies au Canada. Environ 67% des entretiens entre les lobbyistes et les membres de l'administration impliquent l'un ou l'autre de ces ministères ou organismes centraux. Sans être totalement étrangères à la réalité du lobbying, la plupart des autres agences n'entretiennent pas des relations comparables avec les représentants d'intérêt. On peut conclure sur la base de ces premiers résultats qu'elles ne sont pas des acteurs aussi significatifs dans les processus d'échange d'information.

Un autre enjeu crucial entourant les processus d'échange concerne les sources de l'information absorbée par les bureaucrates. La prochaine section s'adresse à cette question



précise. Elle présente les partenaires d'échange de la bureaucratie canadienne selon les secteurs d'activité.

## **4.7 Qui sont les partenaires d'échange de l'administration publique?**

Comme le soutiennent les tenants de la théorie de l'échange des ressources, les organisations de la société civile détiennent des connaissances et des informations qui peuvent être d'une grande valeur pour l'administration publique. Et comme on l'a vu dans la section précédente, au Canada, les lobbies sont des partenaires d'échange beaucoup plus significatifs pour quelques agences, ministères et organismes centraux. À ce stade de l'investigation, la seconde question de recherche demeure toutefois entière : quelles sont les organisations qui sont représentées par ces lobbies? Et de quels secteurs d'activité sont-elles issues?

En dénombrant et comparant les activités de lobbying menées par les différentes catégories d'organisation, cette section détermine l'ampleur des flux de communication entre l'administration publique et les divers secteurs d'intérêt. On compte huit catégories d'organisation : association commerciale, association d'intérêt public, association d'organisations publiques, association professionnelle, association syndicale, entreprise, institut d'étude et autre association. Certaines associations communautaires qui dépassent les missions de défense des droits des communautés ethniques et se dévouent à la promotion de principes communautaires ou religieux, ainsi que certaines associations de loisir très peu commun, ont été classées dans une catégorie d'organisation « autre » puisqu'elles représentent des cas à part et isolés. Deux catégories d'organisation, celles des associations commerciales et des entreprises, sont issues du milieu des affaires. D'un point de vue général, les lobbies d'intérêt économique accaparent la plus grande

part de l'attention accordée aux lobbyistes par l'administration publique. En revanche, on dénote quelques variations quand on compare les résultats obtenus.

Le tableau 13 montre que la plupart des ministères sont d'abord en contact avec les représentants des entreprises. Des 18 ministères qui ont été contactés, 15 accordent une attention plus grande aux lobbies d'entreprise. Si on additionne les contacts attribuables aux associations commerciales et aux entreprises, on observe que certains ministères communiquent d'abord et avant tout avec les lobbies économiques. C'est le cas par exemple de TPSGC (93%) de DN (91%) et de RNC (87%). De plus, les associations commerciales, qui défendent les intérêts d'une industrie ou d'un secteur économique, arrivent au second rang dans la grande majorité des cas. Deux ministères, soit AAC et EDSC, accordent une attention plus grande (ou équivalente) aux lobbies des associations commerciales qu'aux lobbies d'entreprise. Enfin, DEOC est un cas particulier puisque le personnel de ce ministère s'entretient d'abord avec les représentants des organisations publiques - plus spécifiquement encore des universités et des municipalités - et de leurs associations (50%)

Si on s'en tient strictement à la fréquence des échanges avec les ministères, les lobbies issus des autres secteurs d'intérêt représentent le plus souvent des partenaires d'échange de seconde importance. Moins de 20% des contacts entre les lobbies et les ministères ont lieu avec les représentants des associations d'intérêt public. La catégorie des associations d'organisations publiques obtient des résultats similaires qui n'excèdent pas le seuil de 20% pour la plupart des ministères. Toutefois, si on les compare avec les autres catégories, ce type d'organisation représente un partenaire d'échange un peu plus important pour AANDC (29%) et DEOC (50%).

**Tableau 13. Proportion des contacts entre les lobbies et les ministères selon la catégorie d'organisation**

	<i>Assoc. commerciale</i>	<i>Assoc. d'intérêt public</i>	<i>Assoc. d'organisation pub.</i>	<i>Assoc. professionnelle</i>	<i>Assoc. syndicale</i>	<i>Autres associations</i>	<i>Entreprise</i>	<i>Institut d'étude</i>
<b>AADNC</b>	12%	5%	29%	1%	1%	1%	50%	1%
<b>ACDC</b>	33%	16%	8%	1%	4%	3%	34%	1%
<b>AAC</b>	33%	1%	12%	1%	30%	2%	18%	3%
<b>ACC</b>	7%	7%	1%	2%	11%	1%	69%	2%
<b>DN</b>	10%	2%	2%	2%	2%	1%	81%	0%
<b>DEOC</b>	7%	8%	50%	0%	0%	6%	19%	10%
<b>EDSC</b>	23%	13%	15%	7%	12%	6%	23%	1%
<b>EC</b>	32%	15%	4%	0%	1%	1%	43%	4%
<b>CIC</b>	27%	3%	16%	7%	4%	8%	33%	2%
<b>IC</b>	23%	2%	13%	1%	1%	3%	55%	2%
<b>JC</b>	16%	10%	4%	24%	6%	3%	34%	3%
<b>PC</b>	22%	9%	5%	5%	4%	10%	44%	1%
<b>POC</b>	27%	18%	13%	2%	2%	2%	34%	2%
<b>RNC</b>	34%	4%	5%	0%	1%	1%	53%	2%
<b>SC</b>	28%	17%	6%	13%	1%	3%	30%	2%
<b>SPC</b>	30%	8%	14%	5%	5%	5%	32%	1%
<b>TC</b>	25%	1%	6%	5%	3%	3%	54%	3%
<b>TPSGC</b>	18%	1%	4%	0%	1%	1%	75%	0%

Une proportion encore plus faible des contacts entre les lobbies et les ministères est attribuable aux associations professionnelles. JC représente un cas à part dans la mesure où près d'un quart (24%) de ses entretiens avec les lobbies implique des associations professionnelles, principalement des associations du Barreau. La situation des lobbies syndicaux est similaire. Un seul ministère (AAC) s'entretient plus fréquemment avec cette catégorie d'organisation (30%). Ce résultat s'explique par les entretiens répétés de ce ministère avec les lobbies des syndicats agricoles. Finalement, les résultats des catégories « autres associations » et institut d'étude sont encore plus faibles (10% ou moins dans tous les cas).

Au final, même si les lobbies non économiques ne s'entretiennent pas aussi fréquemment avec les ministères, ils apportent des informations et une expertise qui se veulent qualitativement différentes de celles dont disposent les associations commerciales et les entreprises. On ne peut donc juger de leurs contributions au processus décisionnel sur la seule base de cet indicateur de fréquence. Par contre, les indicateurs sont catégoriques à l'effet que les hauts fonctionnaires et ministres tirent leur information des portes-paroles du monde des affaires avant tout.

**Tableau 14. Proportion des contacts entre les lobbies et les organismes centraux selon la catégorie d'organisation**

	<i>Assoc. commerciale</i>	<i>Assoc. d'intérêt public</i>	<i>Assoc. d'organisation pub.</i>	<i>Assoc. professionnelle</i>	<i>Assoc. syndicale</i>	<i>Autres associations</i>	<i>Entreprise</i>	<i>Institut d'étude</i>
<b>FC</b>	23%	6%	7%	8%	2%	3%	47%	4%
<b>BPM</b>	25%	11%	9%	3%	4%	3%	44%	1%
<b>BCP</b>	28%	9%	17%	1%	0%	3%	40%	2%
<b>SCTC</b>	28%	4%	8%	7%	4%	3%	43%	3%

Le tableau 14 présente les résultats de l'analyse pour les organismes centraux. Les résultats obtenus sont très similaires. De 23% à 28% des échanges entre les lobbies et les organismes centraux impliquent des associations commerciales. De manière similaire, de 40% à 47% des échanges sont associés aux lobbies d'entreprise. En moyenne, une proportion de 70% des échanges entre les lobbies et les organismes centraux sont attribuables au monde des affaires. Les lobbyistes provenant des autres domaines arrivent à des résultats considérablement moindres. À titre d'exemple, le résultat le plus élevé est celui obtenu par la catégorie des associations d'organisations publiques, qui accaparent 17% des échanges avec le BCP. Toutes les autres catégories peinent à atteindre des résultats qui s'approchent des 10%.

On observe les mêmes tendances quand on compare les résultats des principales agences administratives à ceux obtenus par les ministères et les organismes centraux. Comme on peut le voir dans le tableau 15, les lobbies qui représentent les intérêts du monde des affaires accaparent une bonne part de l'attention accordée aux lobbyistes par le personnel des huit principales agences. En moyenne, 62% des contacts entre les lobbyistes et les agences sont attribuables aux lobbies des associations commerciales et des entreprises.

Toutefois, la structure des processus d'échange varie selon les agences. Le cas de l'ACDI, dont seulement 14% des entretiens ont eu lieu avec les associations commerciales et les entreprises, est tout à fait exceptionnel. S'ajoute également à ce cas atypique celui de INC qui échange le plus souvent avec les lobbies des municipalités, qui sont classés dans la catégorie des organisations publiques (53%). Sinon, d'autres agences privilégient fortement les contacts avec les lobbies économiques. C'est le cas par exemple du CRTC (95%) et de l'ASC (94%), qui

participent à des échanges impliquant presque exclusivement des associations commerciales et des entreprises.

**Tableau 15. Proportion des contacts entre les lobbies et les principales agences administratives selon la catégorie d'organisation**

	<i>Assoc. commerciale</i>	<i>Assoc. d'intérêt public</i>	<i>Assoc. d'organisation pub.</i>	<i>Assoc. professionnelle</i>	<i>Assoc. syndicale</i>	<i>Autres associations</i>	<i>Entreprise</i>	<i>Institut d'étude</i>
<b>ACDI</b>	5%	70%	9%	1%	1%	3%	9%	2%
<b>ACIA</b>	53%	6%	3%	1%	16%	2%	16%	3%
<b>CRTC</b>	20%	1%	1%	0%	2%	1%	75%	0%
<b>ARC</b>	36%	3%	1%	14%	2%	4%	38%	2%
<b>APECA</b>	14%	2%	8%	0%	0%	5%	69%	2%
<b>INC</b>	9%	4%	53%	9%	3%	5%	14%	3%
<b>ASPC</b>	9%	12%	10%	7%	0%	5%	38%	19%
<b>ASC</b>	1%	0%	4%	0%	0%	0%	93%	2%

À première vue donc, la thèse du pouvoir structurel semble confirmée par les résultats : les lobbies du milieu des affaires sont effectivement ceux qui obtiennent une attention prépondérante de la part des hauts fonctionnaires et des ministres. Sur ce point, les données descriptives reflètent une réalité qui a été constamment remise de l'avant par les politologues américains et internationaux depuis la parution des travaux classiques d'E. E. Schattschneider au tournant des années 1960. À Ottawa comme à Bruxelles et Washington, les lobbies économiques

sont beaucoup plus actifs, autant du point de vue du nombre d'organisations actives que de la fréquence des échanges avec l'administration.

Néanmoins, on dénote des variations notables dans les relations entre l'administration et les divers lobbies actifs au Canada. En effet, ce ne sont pas toutes les agences de l'administration qui participent aux relations d'échange avec les lobbies. De plus, les agences engagées dans ces relations n'accordent pas nécessairement la même attention aux divers lobbies économiques et non économiques. En bout de piste, la théorie du pouvoir structurel décrit une réalité générale. On peut plus difficilement expliquer les variations des relations d'échange sans avoir recours à d'autres explications alternatives. Si on pousse l'investigation dans ce sens, on doit prendre compte de questions complémentaires concernant les dynamiques internes du système d'échange d'information. Pour ce faire, les sections suivantes mobilisent la littérature sur les lobbies et leurs relations d'échange avec les corps publics afin d'évaluer l'effet concurrent d'autres facteurs concernant la hiérarchie et les ressources budgétaires de l'administration. Deux analyses statistiques examinent l'impact de ces facteurs d'explication. Le premier modèle est une analyse de la fréquence des échanges entre les lobbies et les diverses agences administratives. Le second modèle vérifie si le phénomène de surcharge d'accès à une influence sur les interactions entre les agences administratives et les lobbies qui sont leurs partenaires d'échange.

## **4.8 La structure des échanges**

Un ensemble de facteurs institutionnels et organisationnels sont reconnus pour affecter la structure des échanges entre les secteurs privé et public. Les analyses présentées dans cette section examinent l'impact des dépenses du gouvernement et de la hiérarchie de l'administration.

L'implication des lobbies du monde des affaires est également prise en compte. De cette manière, l'analyse contrôle pour le pouvoir structurel des intérêts économiques afin d'évaluer l'effet des facteurs concurrents concernant les ressources et la hiérarchie de l'administration. On examine ainsi l'impact de divers ordres de facteurs sur les dynamiques internes du processus d'échange d'information. L'objectif de la première analyse est d'identifier si ces facteurs ont un impact (statistiquement) significatif sur la fréquence des échanges avec les lobbies. La seconde analyse cherche à déterminer si les processus d'échange avec les lobbies sont caractérisés par une forme de concentration. Il s'agit dans ce cas de vérifier si les agences bureaucratiques qui font face à un important flux d'information provenant des lobbyistes privilégient certains partenaires d'échange avec lesquels elles communiquent plus fréquemment.

Les variables employées dans l'analyse ont été construites à partir des données du registre des lobbyistes et des données tirées des informations budgétaires mises en ligne sur le site du SCT<sup>14</sup>. L'unité d'analyse principale est l'agence administrative (104 cas). L'indicateur *Nombre de contacts*, qui rapporte le nombre de contacts (en centaine) avec les lobbyistes, est employé comme variable dépendante dans le premier modèle. Il entre aussi, comme variable indépendante, dans la seconde analyse. Un autre indicateur (*Budget*) rapporte (en millions) le

---

<sup>14</sup> Les données sur le budget provenant du SCT ont également été contre-vérifiées à l'aide des informations des comptes publics du Canada. Dans des cas exceptionnels, comme celui du BCP par exemple, les chiffres sont tirés des rapports annuels et des documents de planification budgétaire de l'agence.



budget (année 2012-2013) de chaque agence, ministère et organisme central<sup>15</sup>. La variable contrôle *Économie* détermine la proportion des échanges qui est attribuable aux lobbies économiques pour chaque agence. Un autre indicateur binaire (*Centre*) classe les agences selon leur emplacement dans la hiérarchie administrative. Les agences administratives et les sociétés d'État sont situées à la périphérie du pouvoir. Les ministères et organismes centraux sont quant à eux situés au centre du pouvoir. Un dernier indicateur (*Statut*) classe les agences administratives selon leur rôle institutionnel prédominant. On dénombre neuf catégories d'agence administrative : (a) agences d'administration de la justice et organismes quasi judiciaires; b) agences de défense et de sécurité, (c) agences de développement et de redistribution; d) agences de réglementation; e) agences de service et agences opérationnelles; f) agents du parlement et « chiens de garde »; g) contrôleurs des priorités; h) gardiens des dépenses; et i) sociétés d'État

#### **4.8.1 Le budget de l'administration publique**

Le graphique 12 affiche la fréquence des échanges avec les lobbies selon le budget de dépense de chaque agence. Les trois quadrants (agence administrative, ministère, organisme central) tiennent compte des niveaux hiérarchiques de l'administration. En divisant ainsi la présentation des résultats, on observe plus clairement les relations entre, d'un côté, le budget et le niveau hiérarchique des agences et, de l'autre, l'ampleur du volume d'échange avec les lobbyistes.

---

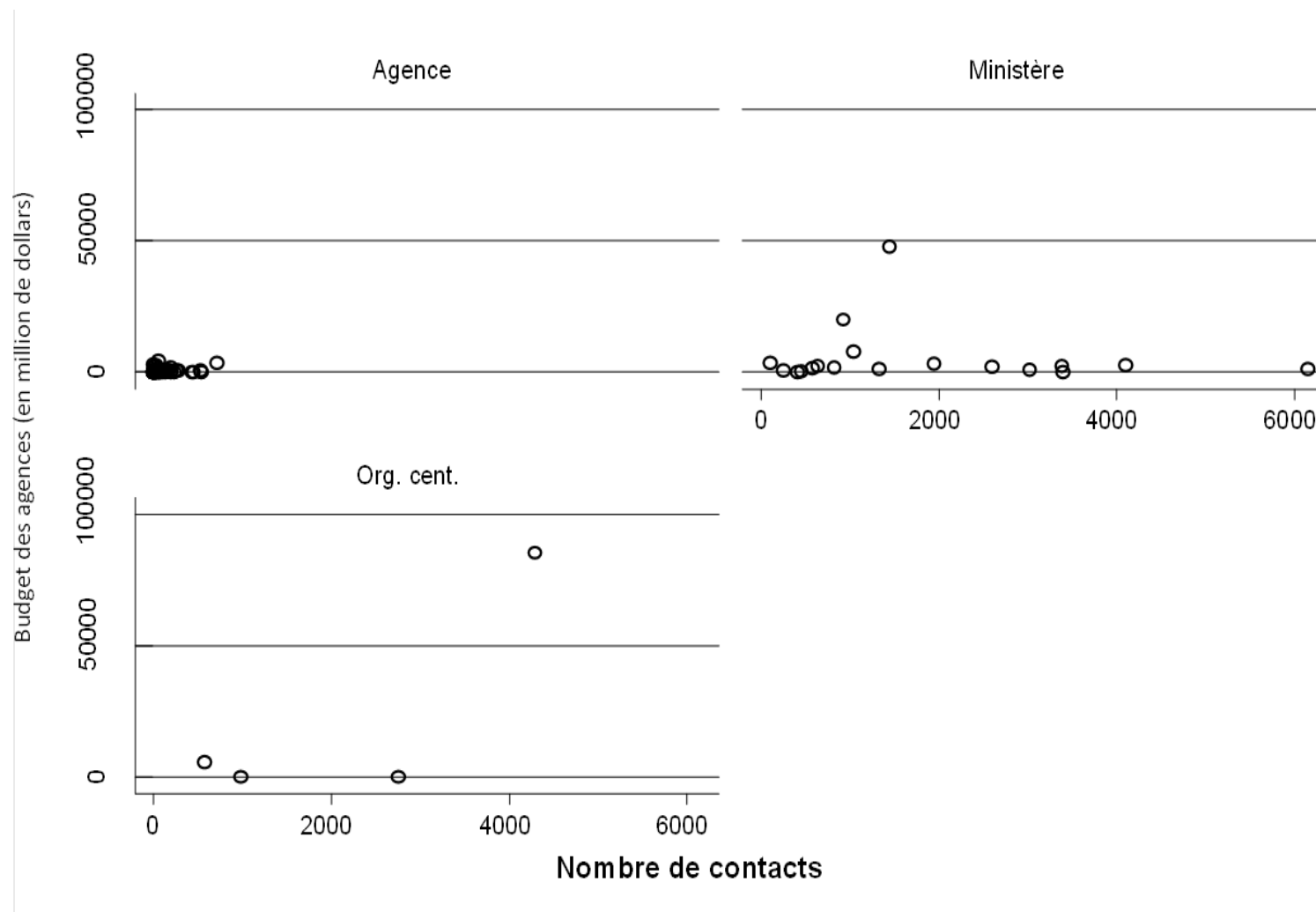
<sup>15</sup> Puisque, dans l'ensemble, peu de variations dans les budgets ont été observées d'années en années, l'année 2012-2013 représente une bonne moyenne des budgets annuels de dépenses des agences lors de la période 2008-2013.

La disposition des cas ne montre aucune tendance forte en ce qui concerne la relation entre le budget des agences et la fréquence des échanges avec les lobbies. Les agences qui ont un plus grand budget ne sont pas nécessairement celles qui sont engagées le plus activement dans le processus d'échange. Tout d'abord, la position des cas dans le quadrant des agences administratives (supérieur gauche) dénote de plus petits budgets qui dépassent rarement le milliard de dollars. Les échanges entre ces agences et les lobbies demeurent somme toute moins fréquents, l'indicateur du nombre de contacts n'excédant généralement pas le millier de contacts.

Le quadrant des ministères (supérieur droit) se démarque par le fait que de nombreuses agences disposant d'un budget comparable sont dispersées le long de l'axe des X (nombre de contacts avec les lobbyistes). Dans le cas des ministères, avoir un budget de dépense similaire ne semble pas être associé à des relations d'échange de même intensité. Par exemple, les ministères, dont IC, qui se retrouvent plus à droite sur l'axe des X ne disposent pas des plus grands budgets de dépense de l'administration. Pourtant ces ministères se démarquent par la plus grande fréquence des échanges avec les lobbies. De plus, les ministères qui détiennent les budgets de dépense les plus notoires - AANDC, ESDC et DN tout particulièrement - se situent sous la barre des deux-mille contacts et ne figurent pas parmi ceux qui échangent le plus fréquemment avec les lobbyistes.

Enfin, le quadrant inférieur gauche du graphique 12 montre que l'organisme central qui dispose d'un des plus grands budgets de dépense de l'administration (FC), est aussi l'une des agences les plus sollicitées par les lobbies. Par contre, aucune tendance forte ne se dégage de ces résultats puisque les trois autres organismes centraux détiennent des budgets similaires tout en étant engagés dans des échanges d'intensité très variée.

**Graphique 12. Nombre de contacts avec les lobbies selon le budget des agences administratives**



#### **4.8.2 Hiérarchie administrative et rôle institutionnel**

Les indicateurs relatifs à la position hiérarchique et au rôle institutionnel des acteurs de l'administration apportent des distinctions sur la base des missions et des pouvoirs investis aux agences. Un premier critère de classification (*Centre*) distingue les agences de la périphérie et du centre de l'administration. Un second critère de classification des agences (*Statut*) regarde plutôt les énoncés de mission de chaque agence, ministère et organisme central afin de déterminer leur rôle institutionnel prédominant. Deux principales sources d'information ont été employées pour construire ces critères : la littérature sur les processus administratif et budgétaire, de même que la nomenclature proposée par la *Politique en matière de présentation de rapports au Secrétariat du Conseil du Trésor sur les institutions fédérales et sur les sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts*<sup>16</sup>.

La première catégorie des *agences d'administration de la justice et les organismes quasi judiciaires* rassemble les tribunaux administratifs et les autres agences qui œuvrent dans le domaine de la justice. Cette catégorie contient 7 agences.

Les agences vouées à la protection des citoyens et du territoire canadien sont regroupées dans la seconde catégorie des *agences de défense et de sécurité*. On y trouve les agences qui

---

<sup>16</sup> On peut trouver cette nomenclature sur le web à l'adresse suivante : <http://www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/finances/rgs-erdg/cc-se/index-fra.asp> (consulté le 17 décembre 2015). On trouve dans le tableau en annexe 1 une liste des 104 agences.

s'occupent de la défense nationale ainsi que celles liées aux services policiers et à la sécurité publique. Cette catégorie compte 8 agences en tout.

Un peu moins de vingt (18) organisations sont classées dans la troisième catégorie des *agences de développement et de redistribution (spenders)*. Le rôle premier de ces agences est d'assurer l'intervention de l'État dans un secteur, notamment en mettant en place et en administrant des programmes sociaux et des programmes de subvention. Si un moins grand nombre d'agences sont investies d'une telle mission, certaines d'entre elles sont parmi les agences les plus importantes en termes de dépenses de service et de transfert aux communautés.

La quatrième catégorie des *agences de réglementation* est la plus nombreuse. Un peu plus de trente agences (31) ont été classées dans cette catégorie. Elle rassemble tous les ministères et les agences administratives dont la mission première est d'assurer la réglementation d'une (ou plusieurs) industrie(s) ou secteur(s) d'activité. Certaines agences, dont IC, cumulent à la fois des fonctions de surveillance, de réglementation et de redistribution. Ces agences ont été classées dans cette catégorie spécifique si l'énoncé de mission de leur site web ainsi que les agences avec lesquelles elles entretiennent une relation hiérarchique directe sont avant tout orientés vers la réglementation d'un secteur d'activité.

La cinquième catégorie des *agences de service et des agences opérationnelles* est composée d'agences dont le mandat est de livrer des services aux citoyens ou aux autres agences du gouvernement. Les agences spécialisées chargées d'opérations techniques souvent très complexes, que le SCT qualifie d'« organismes de services spéciaux », y figurent aussi. On compte 12 agences dans cette catégorie

La sixième catégorie des *agents du parlement et des « chiens de garde »* est composée des agences qui assument un rôle que Good (2014) qualifie d'organismes de surveillance (*watchdog groups*). Un nombre restreint de 5 agences sont classées dans cette catégorie.

Les deux catégories des *contrôleurs des priorités* (8<sup>e</sup>) et des *gardiens des dépenses* (9<sup>e</sup>) couvrent les quatre agences centrales. Le BPM et le BCP sont les principaux organes de contrôle des priorités de l'administration. De leur côté, FC et le SCT sont responsable de la planification et de la gestion des finances et des dépenses du gouvernement.

Finalement, l'ensemble des *sociétés d'État* ont été assignées à la huitième catégorie. Quelques cas font exception, dont celui du Conseil des Arts du Canada, puisque son mandat cadre davantage avec celui d'un organisme de subvention, qui entre dans une autre catégorie (*développement et redistribution*). Au total, on dénombre 19 agences dans cette catégorie.

## **4.9 Les sources de l'échange : Ressources et hiérarchie**

L'analyse de régression de type binomiale négative (tronquée) du tableau 16 mesure l'effet des quatre indicateurs *Budget*, *Économie*, *Centre* et *Statut* sur le *Nombre de contacts* entre les lobbies et la bureaucratie canadienne. Le choix du modèle s'explique par la nature de l'indicateur *Nombre de contacts* qui est une variable dépendante de type « compté » (*count data*). Il a été déterminé, en raison de la distribution de la variable dépendante, que le modèle binomial

négalif (tronqué) est le plus adapté<sup>17</sup>. Les résultats de l'analyse sont affichés sous la forme du ratio du taux d'incidence (RTI). Le RTI mesure et compare l'incidence d'un événement, c'est-à-dire le rythme auquel un événement se produit. Ce type d'indicateur convient particulièrement bien à la présente investigation puisqu'il offre une mesure du taux de contacts entre les lobbies et l'administration<sup>18</sup>.

Comme le montre le tableau 16, quand on prend en compte les quatre facteurs d'explication mis de l'avant dans la revue de littérature, les facteurs relatifs à la hiérarchie administrative et au rôle institutionnel sont les seuls qui obtiennent des résultats significatifs. La variable *Budget* et la variable *Économie* n'atteignent pas le seuil de signification statistique minimale. En revanche, la variable *Centre* est significative. Se situer à proximité du centre du pouvoir a un effet positif et significatif sur l'incidence des échanges avec les lobbies (niveau 0.00). Le score associé aux acteurs de l'administration centrale est de 16.80. Il indique que, lorsqu'on maintient constantes les autres variables du modèle, l'incidence des échanges avec les agences du centre est beaucoup plus élevée (environ 1580% plus élevée) que l'incidence des échanges impliquant les agences se situant à la périphérie de la hiérarchie administrative.

---

<sup>17</sup> Deux principales raisons expliquent ce choix. Premièrement, la distribution de la variable dépendante est marquée par la sur-dispersion (*overdispersion*). Ensuite, on ne trouve pas d'agence qui obtient un score de zéro pour la variable dépendante puisque l'on ne tient pas compte des agences administratives qui ne sont pas en contact avec les lobbies. Ce second élément explique le choix d'un modèle dit « tronqué », qui se veut adapté à une distribution de la variable dépendante qui ne contient pas de zéro (Long and Freese, 2006).

<sup>18</sup> Un RTI au-dessus de 1 indique un effet positif sur l'incidence d'un événement. Un résultat au-dessous de 1 indique plutôt un effet négatif.

**Tableau 16. Analyse binomiale négative (tronquée) de la fréquence des échanges**

RTI	
Budget	1.00 (0.000)
Économie	1.00 (0.009)
Centre	16.80 (6.573)***
Statut	
<i>Agences de défense et de sécurité</i>	0.28 (0.147)*
<i>Gardiens des dépenses</i>	0.28 (0.416)
<i>Contrôleurs des priorités</i>	0.87 (0.878)
<i>Agences de réglementation</i>	Référence
<i>Agences de service et agences opérationnelles</i>	0.56 (0.277)
<i>Agences de développement et de redistribution</i>	0.88 (0.390)
<i>Agents du parlement et « chiens de garde »</i>	0.15 (0.101)**
<i>Sociétés d'État</i>	0.10 (0.042)***
<i>Agences d'administration de la justice et</i>	0.05 (0.025)***
<i>Agences quasi judiciaires</i>	
N	104

Note: L'erreur standard est entre parenthèses. \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

Quand on les compare à la catégorie de référence des *agences de réglementation*, qui est aussi la plus nombreuse, quatre des neuf statuts institutionnels semblent avoir un impact significatif et négatif sur la fréquence des échanges avec les lobbies. Les *agences de défense et de sécurité* ont un score significatif (niveau 0.05) de 0.28. Le taux d'échange avec les lobbies est donc 72% moins élevé que le taux d'échange impliquant des agences dont le principal mandat est de réglementer un secteur. Trois autres statuts obtiennent des résultats significatifs. L'incidence des échanges impliquant les *agents du parlement* (niveau 0.01), les *sociétés d'État* (niveau 0.00) et les *agences d'administration de la justice* (0.00) est considérablement moins élevée que celle attribuable à la catégorie de référence. Le taux d'échange avec les *agents du*



*parlement* est inférieur de 85%, celui des *sociétés d'État* est inférieur de 90% et celui des *agences d'administration de la justice* est inférieur de 95%.

Ce modèle s'avère utile puisqu'il confirme que les caractéristiques de la structure hiérarchique de l'administration sont des éléments structurants qui peuvent exercer une influence significative sur les processus d'échange d'information entre l'administration et les intérêts organisés. Un modèle de régression statistique plus conventionnel (OLS), qui a été construit pour contrevérifier les résultats de recherche, donne des résultats qui sont très similaires, autant du point de vue des seuils de signification que du point de vue de la direction (positive ou négative) des résultats. Le  $R^2$  ajusté (0.60) de ce modèle, que l'on peut trouver en annexe (Tableau 4B), démontre qu'une bonne proportion des variations observées dans les flux d'échange visant l'administration est expliquée par les facteurs d'explication qui ont été retenus.

#### **4.10 Des partenaires d'échange privilégiés?**

L'analyse de régression linéaire du tableau 17 mesure l'effet du *Nombre de contacts* sur la concentration des échanges entre l'administration et les lobbies. Le modèle intègre aussi les indicateurs *Budget*, *Économie*, *Centre* et *Statut* pour contrôler l'effet des autres facteurs examinés dans l'étude. L'indicateur de concentration employé est le coefficient de dissymétrie (*Skewness*) de la variable *Nombre de contacts*. Ce coefficient indique si la distribution des données est caractérisée par une plus longue queue du côté des valeurs faibles (coefficient négatif) ou des valeurs fortes (coefficient positif). Si la distribution du *nombre de contacts* d'une agence est caractérisée par une longue queue du côté des valeurs fortes, on peut conclure (a) qu'un plus petit nombre d'organisations contactent fréquemment cette agence. Un coefficient plus fortement

positif indique alors qu'une minorité des lobbies-partenaires d'une agence échangent plus fréquemment avec celle-ci. Un effet positif sur le coefficient de dissymétrie est donc associé à la présence d'une concentration des échanges entre l'administration et les organisations « championnes » du lobbying.

**Tableau 17. Analyse de régression linéaire (OLS) de la concentration des échanges entre l'administration et les lobbies (Coefficient de dissymétrie)**

	Coeff.
Budget	-0.00 (0.000)
Économie	-0.01 (0.009)
Centre	1.39 (0.550)*
Nombre de contacts	0.08 (0.022)***
Statut	
<i>Agences de défense et de sécurité</i>	-0.35 (0.617)
<i>Gardiens des dépenses</i>	1.57 (1.419)
<i>Contrôleurs des priorités</i>	0.11 (1.129)
<i>Agences de réglementation</i>	Référence
<i>Agences de service et agence opérationnelle</i>	-0.04 (0.529)
<i>Agences de développement et de redistribution</i>	0.24 (0.477)
<i>Agents du parlement et « chiens de garde »</i>	-0.58 (0.745)
<i>Sociétés d'État</i>	-1.36 (0.462)**
<i>Agences d'administration de la justice et</i>	-0.92 (0.643)
<i>Agences quasi judiciaires</i>	
N	104
Adj. R2	0.52

On emploie cet indicateur en guise de variable dépendante afin de vérifier si l'ampleur du volume de communication entre les agences et les lobbyistes a une conséquence significative sur le phénomène de concentration des échanges, que l'on entend ici comme la tendance de l'administration à échanger plus fréquemment avec certains partenaires dominants.

Comme l'indiquent les résultats, deux des quatre variables de contrôle (Budget, Économie) n'atteignent pas le seuil de signification statistique de 0.05. La variable *Centre* est positive et significative (0.05), ce qui indique que les ministères et les organismes centraux entretiennent des relations plus concentrées avec leurs partenaires d'échange que les autres agences qui sont à la « périphérie » du pouvoir. Le score de la variable qui mesure la fréquence des échanges (Nombre de contacts) est positif et il atteint le plus haut seuil de signification (0.00). Pour chaque tranche de 100 contacts additionnels entre les lobbies et une agence, le coefficient de dissymétrie de l'agence augmente de 0.08. On saisit mieux le sens de ces résultats si l'on tient compte du fait que les agences administratives les plus sollicitées par les lobbyistes ont été contactées à plusieurs milliers de reprises dans la période de cinq ans étudiée. L'intensité du volume d'échange entre une agence et les lobbies semble donc avoir le potentiel d'affecter à la hausse la concentration des relations d'échange. Ces résultats appuient la thèse selon laquelle l'administration octroie – en proportion – un plus large accès à certaines organisations lorsqu'elle fait face à une plus grande charge de lobbying.

Enfin, une seule catégorie de rôle institutionnel obtient un score qui est significatif et négatif. Les échanges entre les sociétés d'État et les lobbies sont moins concentrés que ceux impliquant les agences de réglementation, qui représente la catégorie référence. L'effet attribuable aux autres statuts institutionnels n'est pas significatif. Enfin, le  $R^2$  ajusté (0.52)

indique que le modèle présenté au tableau 5 explique une bonne proportion de la variation observée dans le score de l'indicateur de concentration<sup>19</sup>.

#### **4.11 Discussion : Les partenaires de l'administration et la concentration des échanges**

D'un point de vue général, les résultats de l'enquête confirment que la hiérarchie administrative a un effet de concentration sur les échanges avec les lobbies. En effet, la répartition des pouvoirs de décision à l'intérieur de l'administration canadienne exerce un effet centralisateur sur ses échanges avec les représentants des intérêts organisés. Comme on l'a vu, les relations d'échange avec les lobbies impliquent d'abord le personnel de sept ministères et organismes centraux. De surcroît, plus une agence est près du centre du pouvoir, plus son personnel est susceptible d'échanger plus fréquemment avec les lobbyistes.

Pour ce qui est de l'impact du rôle institutionnel, des disparités notables ont été détectées entre la fréquence des échanges impliquant les agences de réglementation et les agences qui s'occupent de défense, de sécurité et de justice. Ces trois derniers types d'agence échangent beaucoup moins fréquemment avec les lobbyistes que les agences de réglementation. C'est aussi

---

<sup>19</sup> Des analyses supplémentaires menées avec deux autres types d'indicateur de concentration/dispersion, soit l'indice de Gini et l'écart-type, ont été menées pour contrevérifier les résultats du modèle présenté. Ces analyses démontrent que la fréquence des échanges (*Nombre de contacts*) est le seul élément qui a un effet consistant et significatif peu importe l'indicateur de concentration employé. Les scores associés aux autres variables de la hiérarchie administrative sont beaucoup moins consistants d'un modèle à l'autre.

le cas des sociétés d'État, qui échangent considérablement moins avec les lobbyistes que les autres types d'agence, à l'exception des agences d'administration de la justice. En revanche, on n'observe aucune disparité significative dans le cas des *agences de redistribution*, des *contrôleurs des priorités* et les *gardiens des dépenses*.

Enfin, d'un point de vue plus spécifique, une autre dynamique de concentration affecte les processus d'échange entre les agences et leurs lobbies-partenaires. En effet, les indicateurs statistiques vont dans le sens de la thèse concernant la « surcharge de lobbying ». Même si la nature des données employées dans l'analyse ne nous permet pas d'affirmer que les bureaucrates canadiens font le choix conscient et délibéré de privilégier les représentants de certaines organisations, les résultats de l'analyse demeurent catégoriques : les agences administratives les plus sollicitées par les représentants d'intérêt sont impliquées dans des relations d'échange beaucoup plus concentrées. Cette dynamique de concentration a des répercussions qui peuvent être lourdes de conséquences dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. En fournissant des preuves à l'effet que cette dynamique relationnelle est à l'œuvre dans l'administration canadienne, on met en évidence une caractéristique absolument centrale du lobbying.

## **Conclusion : Administration, lobbying et démocratie**

En somme, tout indique que le lobbying est un moyen d'échange d'information qui est caractérisé par la concentration des échanges entre certains acteurs de l'administration et de la société civile. On observe cette dynamique de concentration non seulement quand on regarde l'ensemble des interactions entre les lobbies et l'administration publique, mais également quand

on se penche plus spécifiquement sur les relations internes entre chaque agence et leurs partenaires d'échange. Également à noter, ce phénomène de concentration structure un système de communication qui implique d'abord et avant tout des représentants du monde des affaires.

En conclusion, ce bilan des activités de lobbying auprès de l'administration publique doit attirer notre attention sur la question de la diversité des voix qui informent la bureaucratie canadienne. Il semble pertinent de conclure sur cette note en affirmant que le projet de transition à un gouvernement ouvert aux échanges avec les lobbyistes devrait plus clairement aborder l'enjeu de la diversité des sources d'information de l'administration. Dans cet esprit, cette étude des relations entre les bureaucrates canadiens et les lobbies est un outil qui peut s'avérer utile dans nos réflexions sur la nature et l'encadrement des activités de lobbying.

## **Chapitre 5 - Who you know in the PMO: Lobbyists' and the Prime Minister's Office in Canada**

Une version originale de ce chapitre a été évaluée par l'équipe de *Canadian Public Administration*, une revue qui se spécialise dans l'analyse de l'administration et des politiques publiques au Canada. Des révisions ont été demandées par le comité d'édition. Au moment du dépôt final, la version révisée du chapitre était en cours d'évaluation.

“Lobbyist influence comes from access, not money.”

—Barack Obama

“Who do you know in the PMO?”

—Paul Martin

## **5.1 Why study executive lobbying in Canada?**

In recent years, American and European scholars have increasingly brought their attention to lobbying activities aimed at the executive branch. In Canada, however, empirical studies on lobbying (Amar, Landry and Lamari, 1999; Eagle, 2013; Presthus, 1974; Rhéault, 2013) do not tackle this specific issue. Although the literature on lobbying in the parliamentary system clearly states that executive branch members are crucial lobbying targets (Jordan et Richardson, 1987, Montpetit, 2002, Vining, Shapiro et Bernhard, 2005), we still lack a comprehensive assessment of lobbying activities directed at administrative agencies. Who has direct access to the most influential actors in the Canadian government? And why are they successful? Drawing on the literature related to political access in democratic societies, this study provides some answers.



Most research on lobbying in Canada emphasizes the peculiarities of its British-inspired institutions. As opposed to political regimes built on the “separation of power” principle, the Canadian institutional model favors a concentration of power. The federal government rarely faces a parliamentary opposition capable of blocking its legislative actions, although this is less true when the government does not hold a majority of seats in the House of Commons. Taking this into account, scholars have argued that the fusion of executive and legislative powers has an impact on lobbying activities, which are primarily aimed at the executive branch (Boucher, 2015, Montpetit, 2002). Perhaps even more importantly, executive power is concentrated at the top of the governmental hierarchy. As a consequence, central agencies<sup>20</sup>, and especially the Prime Minister’s Office (PMO), can exert great influence on the general direction of the government (Savoie, 1999, Bakvis, 2001, Dunn, 2002, Bernier and al., 2005). In the end, the power of the prime minister and his closest associates is so great that central agencies should be considered the most direct access route to influence (Kernaghan, 1985, Pross, 1986, Vining, Shapiro et Bernhard, 2005). In other words, as former PM Paul Martin once put it, Canadian politics is all about “who you know in the PMO”.

It should be noted that the PMO and other central agencies continuously face a work overload. As a result, government leaders are forced to make choices about how much attention they grant to political actors and policy issues (Savoie, 1999, 6-8). Access to central agencies is

---

<sup>20</sup> Namely the PMO, Finance Canada (FC), the Privy Council Office (PCO) and the Treasury Board Secretariat (TBS).

therefore highly limited. For these reasons, lobbying organizations with established connections to the PMO can be regarded as privileged in that they already have access to the very highest levels of power.

Ultimately, executive lobbying is also linked to topics of more general interest. An analysis of lobbying activities aimed at the Canadian federal government can help us cast new light on the relationship between formal institutional arrangements and the structure of informal relations between the state, corporations and civil associations. Canada's institutional structure also offers us the opportunity to further our understanding of lobbyist access to the most influential and central figures of the government.

## **5.2 Lobbying and the concept of political access**

Numerous existing empirical studies have shed light on lobbyist access to political institutions (Baumgartner et Leech, 1998, Figueiredo et Richter, 2014, Hojnacki *et al.*, 2012). One group of studies reaffirm long-standing theories on the political dominance of business and concentrated interests (Baumgartner and Leech, 2001, Beyers, 2002, Binderkrantz, Christiansen and Pedersen, 2014, Boehmke, Gailmard et Patty, 2013, McKay, 2011, Olson, 1965, Schlozman and Tierney, 1986, Schlozman and collab. 2012, Yackee and Yackee, 2006, Wilson, 1980). Political scientists have also highlighted the structural impact of sector-specific dynamics, such as specialization into “interest niches” (Baumgartner and Leech, 2001, Browne, 1990, Gray and Lowery, 1996, Halpin and Binderkrantz, 2011, Halpin and Thomas, 2012). Finally, innovative studies have shown how financial and resource constraints affect lobbying strategies and discuss the consequent impact on the political success of organized interests (Beyers, 2008, De Figueiredo, 2009).

In short, a series of organizational and strategic factors have been described by scholars as having a crucial impact on lobbyist access to political institutions. The following sections discuss this literature, placing emphasis on four central strategic choices: revolving door lobbying, professional lobbying, the amount of lobbying activities and the scope of lobbying campaigns. These factors can be grouped into distinct sets of strategic choices: the first two factors are related to an organization's choice of lobbyist, while the other two are related to the intensity and the institutional targets of its lobbying activities.

This review of the literature on lobbying strategies has led to the elaboration of three central research hypotheses, which are discussed in Sections 5.2.1 and 5.2.2. Also, organizational factors such as the type of interest and policy sector of lobbying organizations are discussed in Sections 5.3 and 5.4. Section 5.3 outlines the analytical framework, while Section 5.4 consists of a general examination of the database built with data from the Canadian lobbying registry. Section 5.5 then describes the type of statistical model used to test the hypotheses. The results are presented in Section 5.6 and discussed in Section 5.7.

### **5.2.1 Revolving doors & professional lobbying: Can lobbyists buy political access?**

Lobbying strategies are the result of choices regarding who is doing the lobbying and who is being lobbied (Binderkrantz et Kroyer 2012, Grossman et Saurugger, 2006, Levine, 2009, Nownes 2006, Thomas 2005, Vining, Shapiro et Bernhard, 2005). When faced with these choices, organizations can decide to hire former public office holders (POH), referred to in this study as revolving door lobbyists; alternatively, they can turn to professional consulting firms for political advice or lobbying services, here referred to as professional lobbyists.

These political practices imply that, by hiring former executive officials or professional lobbyists, organizations seek to buy political access. Recent empirical research on revolving door strategies supports this claim. Most studies aim to measure the influence of revolving door lobbyists in the U.S. financial sector, which is a policy domain particularly prone to this type of political practice. Duchin and Sosurya (2012), who examine revolving door lobbying as a form of political connection, argue that financial institutions that pursued this kind of strategy during the 2008 financial crisis were more likely to receive funding from the *Troubled Assets Relief Program* (TARP), which was designed to prevent the collapse of the financial industry. In their in-depth analysis of lobbying in the banking and financial sectors, Blau, Brough and Thomas (2013) conclude that politically connected firms were favored in the elaboration and implementation of bailout policies. Similarly, Correia (2014) asserts that firms with former members of the Security Exchange Commission among their ranks faced reduced regulatory and enforcement costs. In another paper on lobbying in the education system, Lazarus and McKay (2012) found that educational institutions that hire “revolvers” generally receive more funding from relevant public agencies than those that do not. Finally, Lapira and Thomas (2014) demonstrate that revolving door lobbyists often represent a more diverse set of interests and sectors, since their main objective is to sell political access, not to share their expertise on a specific issue. Based on this line of reasoning, it can be assumed that revolving door lobbying is used as a way to gain access to influential decision-makers. To test this claim, this study’s first research hypothesis (H1) predicts that *organizations that hire former POHs have better access to the most influential government officials.*

Alternatively, corporations and civil associations may decide to hire professional lobbying firms in order to supplement the work of their in-house lobbyists (De Figueiredo and

Kim, 2004). Professional lobbying strategies are similar to revolving door strategies, since firms specializing in this type of activity are known to hire former POHs. In Washington, the professional lobbying market has been booming since the 1970s (Berry, 1984 and Kaiser, 2009), and a lobbying industry has also sprung up in the Canadian political arena (Sawatsky, 1987). Consultancies and lobbying firms like *Global Public Affairs* and *Capital Hill Group*, as well as branches of major consulting multinationals like *Hill & Knowlton*, are now well established in Ottawa.

More often than not, soliciting the services of consulting firms requires a significant financial investment. Organizations with smaller budgets, such as small citizen and public interest groups, do not have the resources needed to engage in this kind of political strategy. As stated by Young and Everrit (2004), public interest groups tend to avoid professional lobbying, which they perceive as a form of “influence peddling” that does not correspond with their political values. We can therefore hypothesize that the ultimate political goal of organizations that engage the services of consulting firms is to improve their chances of gaining access to influential POHs. Taking this into account, the second hypothesis (H2) states that *organizations that hire professional lobbyists have better access to the most influential government officials*.

Often depicted as buying political access, revolving door and professional lobbying strategies can be expected to significantly improve an organization’s relationships with governmental agencies. By looking at these political practices, this study recognizes the importance of decisions regarding who is chosen to lobby the government. Organizations also face other strategic choices relative to the amount and target of their lobbying activities.

### **5.2.2 The amount and scope of lobbying activities: The more lobbying the better?**

Studies interested in lobbying strategy and venue shopping have noticed that legislative lobbying seems to have a positive effect on political access to executive officials. There is strong evidence to show that the most active lobbying organizations—that is, business interests—use their resources to contact a wider set of institutional actors (Binderkrantz, 2005, Binderkrantz, Christiansen and Pedersen, 2015, Boehmke, Gailmard et Patty, 2013, Braun, 2012, McKay, 2011). Organizations that lobby the executive branch almost always also lobby legislators. The high amount of legislative lobbying performed by corporations and trade associations may explain why these business interests are more likely to extend their political strategies and reach out to executive branch members. In the words of Boehmke, Gailmard and Patty, the fact that most politically active organizations in Washington lobby both executive and legislative branches proves that “[the] bureaucratic venue presents another opportunity for the active, high-spending interests that predominate in legislative lobbying to be heard” (2013: 24).

Once adapted to the Canadian case, our “lobbying spillover” argument goes a step further. Unlike their American counterparts, Canadian lobbyists have the opportunity to communicate with government members while they are fulfilling their legislative duties in the House of Commons. This study can therefore assume that the amount of lobbying activities and the scope of lobbying campaigns are good predictors of an organization’s capacity to spread its message to the lower and upper echelons of the government and to gain access to top policy-makers. Recent empirical studies have proposed similar arguments; for instance, in her study on lobbying resources and strategies, McKay finds “compelling evidence that greater lobbying intensity enhances success” (2012, 920).

In line with this interpretation, this study makes the assumption that lobbying organizations pursuing “integrated political strategies” (De Figueiredo, 2009) are establishing connections with several institutional components of the political system. Because lobbying is a relational process governed by mutually shared norms and trust (Scott, 2014), such strategies can greatly help organizations that want their arguments and political stances to be made known to government insiders. By extending their administrative and political networks and by acquiring inside knowledge of administrative agencies and ministries, lobbying organizations develop their ability to foster political momentum and send signals that are strong enough to attract the attention of top government officials. This means that in practical terms, a concentration of lobbying activities directed at several peripheral agencies and legislative bodies should secure and improve access to central agencies. To test this assumption, the third hypothesis (H3) presumes that the *most active lobbying organizations will have better access to the most influential government officials*.

### **5.3 Methodology and data**

The database used in this study compiles all communication reports filed in the Canadian lobbying registry between July 2008 and July 2013. Since 2008, the *Lobbying Act* requires paid lobbyists (in-house lobbyists and professional lobbyists) to file a communication report whenever they communicate with politicians or civil servants about (a) the development, preparation or modification of legislative proposals, bills or resolutions, regulations, policies or federal programs, (b) a grant, contribution or other financial benefit from the federal government, and (c) a federal contract and the organization of a meeting between their client and a POH. Each communication report contains the name of the client organization as well as information on the

professional status (consultant or in-house) and career path (revolving door lobbyist or professional) of the lobbyist. It also includes the name of the POHs and government agencies contacted by the lobbyist, as well as a short statement on the policy topics of their conversation.

This database consists of 72,082 lobbying contacts made by a total of 1,804 lobbying organizations. The term “lobbying organization” refers to all individuals representing the interest of a client—usually a moral person or organization—in exchange for a salary. The data on the professional status of lobbyists has been used to elaborate the *revolving door* and *professional lobbyist* variables. As every communication report states the name and institutional affiliation of every POH that has taken part in the discussion, we have accurate estimates of the amount of lobbying contacts performed by each organization. It should be noted that lobbyists occasionally report discussions involving more than one civil servant or politician (that is, more than one lobbying contact). However, the vast majority of communication reports (82%) declare one-on-one discussions.

Two coding procedures have been adopted in order to build control variables that account for organizational factors. First, each lobbying organization has been assigned to one of the eight following categories: (1) trade association, (2) public interest association, (3) public institution, (4) professional association, (5) union, (6) corporation, (7) think tank and (8) other association. This coding scheme is essentially based on similar empirical analyses of interest groups (Brasher, 2014, Tierney and Schlozman, 1986, Walker, 1991) and relevant methodological studies (Baroni *et al.*, 2014 and Halpin and Jordan, 2012). Most large-n studies use similar categorization models, each controlling for economic and non-economic interests (ex: corporation vs. public interest group) as well as collective or non-collective interests (ex: trade association vs. corporation). As for the second coding procedure, statements regarding the topics



discussed by lobbyists and government officials have been used in the construction of the *policy sectors* variable (11 categories), which reports the main policy domain of each lobbying organization.

## 5.4 Who lobbies central agencies in Canada?

Table 18 provides a general overview of the Canadian lobbying community. The majority of lobbying organizations are corporations (51%) and trade associations (15%). A smaller proportion of the lobbying community is assigned to other categories. About 9% of lobbying organizations are public interest associations, 9% are public institutions, 4% are professional associations, 3% are unions and 3% are think tanks. Around 6% of lobbying organizations were assigned to the “other” category, which includes a limited number of religious associations, leisure/recreational associations and non-categorized associations.

**Table 18. Overview of data on lobbying activities**

<i>Organizational type</i>	<b>Nb. of lobbying organizations</b>	<b>Nb. of communication reports filed</b>	<b>Nb. of lobbying contacts</b>
<b>Trade association</b>	279 (15%)	12925 (25%)	18672 (26%)
<b>Public interest association</b>	158 (9%)	4624 (9%)	5986 (8%)
<b>Public institution</b>	166 (9%)	5162 (10%)	7136 (10%)
<b>Professional association</b>	65 (4%)	2373 (5%)	3200 (4%)
<b>Union</b>	59 (3%)	3084 (6%)	4726 (7%)
<b>Other association</b>	110 (6%)	2064 (4%)	3048 (4%)
<b>Corporation</b>	912 (51%)	19376 (38%)	27367 (38%)
<b>Think tank</b>	55 (3%)	1254 (3%)	1947 (3%)
<b>Total</b>	1804	50862	72082

As we can see in Table 18, business interests are the most active lobbies by far. Corporations and trade associations performed 64% of all lobbying contacts reported in the registry. But who in this lobbying community has access to the central agencies of government? To answer this question, Table 19 and Chart 13 show the number and proportion of lobbying activities involving all four central agencies.

As shown in Table 19, the PMO was contacted around 2,733 times in the five-year span of this study. Finance Canada (FC) receives a much higher score of 4,254 lobbying contacts. Both FC and the PMO are among the ten most lobbied agencies of government. The former is ranked third and the latter is ranked eighth. Exchanges between lobbyists and the personnel of the Privy Council Office (PCO) and the Treasury Board of Canada Secretariat (TBS) are not as intense. The PMO and FC clearly receive a higher volume of communication from lobbyists. Taken together, all four central agencies account for a little less than 12% of the total number of lobbying activities declared between July 2008 and July 2013. This means that approximately 88% of lobbying contacts were made with peripheral agencies and legislative bodies.

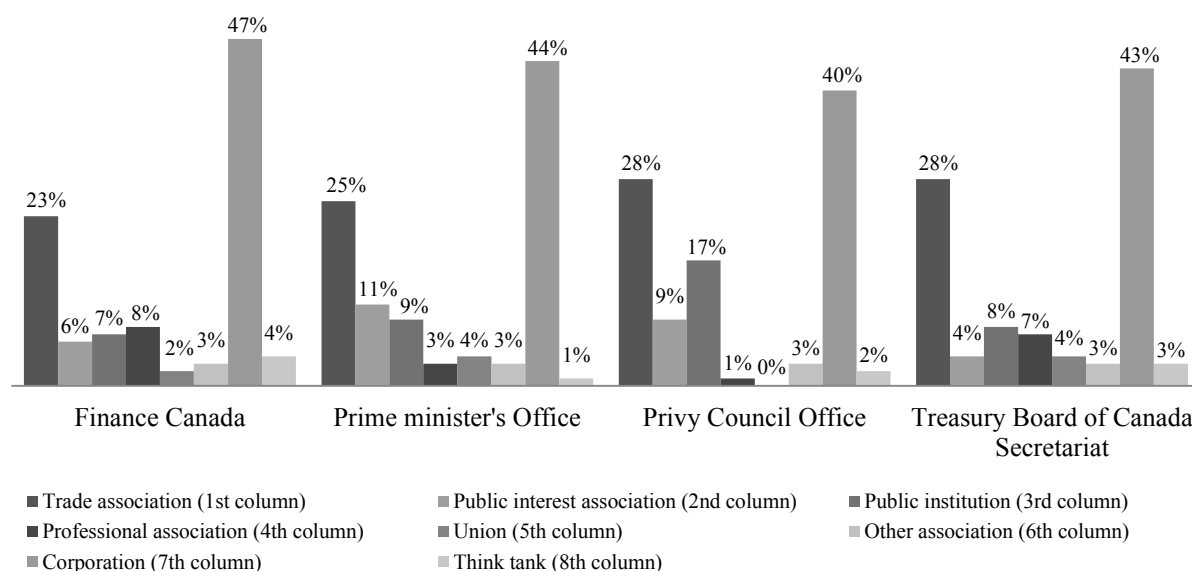
***Table 19. Number of lobbying contacts directed at central agencies***

<b>Central agencies</b>	<b>Nb. of lobbying contacts</b>
<b>Finance Canada</b>	4,254
<b>Prime Minister's Office</b>	2,733
<b>Privy Council Office</b>	973
<b>Treasury Board of Canada Secretariat</b>	571

Chart 13 confirms that trade associations and corporations are the most active organizations in terms of lobbying activities directed at central agencies. Roughly 69% of all communications between lobbyists and the PMO are attributable to business interests.

Approximately 70% of all lobbying activities directed at FC are conducted by business lobbyists. A similar proportion of lobbying activities involving the PCO (68%) and the TBS (71%) are conducted by trade associations and corporations.

**Chart 13. Proportion of lobbying activities directed at central agencies (by organizational type)**



At first glance, these findings support arguments regarding the political dominance of business interests and other wealthy groups (Gilens, 2012, Gilens et Page, 2014, Lindblom, 1977, Schattschneider, 1960, Schlozman et Tierney, 1986, Schlozman *et al.* 2012, Drutman, 2015). However, as stated previously, sector-specific or niche dynamics also need to be taken into consideration (Baumgartner and Leech, 2001, Browne, 1990, Gray and Lowery, 1996, Halpin and Binderkrantz, 2011, Halpin and Thomas, 2012, Heinz *et al.*, 1987 and 1993). The following statistical model addresses this issue by including variables controlling for the type of interest (*organizational type*) and the main policy domain (*policy sector*) of lobbying organizations.

## 5.5 A statistical analysis of political access

As mentioned in Section 5.1, the PMO is at the absolute core of Canada's political system. The following regression model analysis therefore uses the number of lobbying contacts with the PMO as the dependant variable. The non-normal distribution of the dependent variable features a large number of zeros, which indicates that many organizations that were engaged in lobbying campaigns between the summer of 2008 and 2013 had no conversations with members of the PMO. According to the results of statistical evaluations and goodness-of-fit tests, the zero-inflated negative binomial (ZINB) model is the best fitting model for this analysis (Long and Freese, 2006)<sup>21</sup>. This model estimates the effect of independent variables on the incidence rate (IRR) of an event<sup>22</sup>. The events investigated here are the discussions between lobbyists and members of the PMO<sup>23</sup>.

Table 20 in Section 5.6 presents the statistical model. As stated earlier, the dependent variable is the number of lobbying contacts with the PMO. As for the independent variables, two

---

<sup>21</sup> All tests were made with Stata software. The results of these evaluations lead to the conclusion that at least one of the independent variables has a significant impact on the probability of a 0 result (which means non-access to the PMO) in the score of the dependent variable.

<sup>22</sup> The IRR represents the rate at which an event occurs. All results that fall below 1 indicate a lower incidence of the events. Results exceeding 1 indicate a higher incidence rate. For example, an IRR of 0.20 means that one unit of the independent variable is associated with a decrease in the incidence rate of 0.80 and an IRR of 1.20 means that each additional unit of the independent variable will increase the incidence rate by 0.20.

<sup>23</sup> The ZINB model conducts two statistical measurements simultaneously. The first is a negative binomial regression, while the second is a logistic regression. The first part of the analysis (negative binomial) focuses on the incidence of lobbying contacts involving the members of the PMO, given that at least one lobbying contact with this agency was made. The logistic analysis looks at the probability of a lobby organization to belong to the "excessive zero group", in other words, to the group that never had access to the PMO.

dummy variables (revolving door and professional lobbying) indicate the presence of (H1) revolving door lobbyists and (H2) professional lobbyists. Three variables test the third hypothesis (H3) regarding the amount and scope of lobbying activities. The first variable (*number of contacts*) accounts for the amount of lobbying contacts directed at peripheral agencies (administrative agencies, legislative bodies, ministries & crown corporations). The second variable (*institutional targets*) represents the number of peripheral agencies and legislative bodies that were contacted by lobbying organizations. The third variable is a dummy variable called *legislative branch* indicating whether organizations have lobbied the legislative branch (House of Commons or Canadian Senate). Finally, two categorical control variables account for the *organizational type* and *policy sector* of lobbying organizations.

## **5.6 Access to power:**

### **The determinants of lobbyist access to the PMO**

Table 20 reports that only 551 (29%) lobbying organizations had conversations with the PMO. In the binomial results, we see that three out of seven *organizational types* have a significantly lower incidence rate than trade associations. To be more precise, public institutions have an incidence rate that is 0.41 times lower (0.01 level), meaning that, when all other factors are held constant, these organizations conduct 41% fewer lobbying contacts directed at the PMO than trade associations. Similarly, the incidence rate of professional associations is 0.45 times lower (0.05 level). Finally, think tanks obtain the lowest incidence rate, which is 0.67 times lower than that of the reference category (0.001 level).

**Table 20. Impact of organizational and strategic factors on access to the PMO**

	Binomial (IRR)		Logistic	
<b>Organizational type</b>				
Trade association	Ref.		Ref.	
Public interest association	1.05	(0.185)	-0.85	(0.461)
Public institution	0.59**	(0.118)	-0.67	(0.596)
Professional association	0.55*	(0.162)	0.39	(0.883)
Union	0.74	(0.182)	-0.74	(0.727)
Other association	0.69	(0.177)	-0.65	(0.563)
Corporation	0.86	(0.111)	-0.37	(0.350)
Think tank	0.33***	(0.102)	-1.86	(1.037)
<b>Policy sector</b>				
Foreign affairs and international trade	1.20	(0.318)	0.71	(0.698)
Arts, national cultures and languages	0.67	(0.240)	-0.57	(0.745)
Multi-issues	0.94	(0.189)	-0.70	(0.397)
Banking, finance and fiscal policy	Ref.		Ref.	
Trade, employment and economic dev.	1.27	(0.308)	0.06	(0.564)
Communication and information	1.94*	(0.517)	0.05	(0.700)
Defence, security and justice	1.93*	(0.620)	0.12	(0.646)
Industry, infrastructure and transport	0.73	(0.140)	0.19	(0.477)
Research, science and innovation	1.16	(0.272)	-1.36*	(0.653)
Health, education and social policy	1.55*	(0.320)	0.03	(0.499)
Energy, environment and natural resources	1.15	(0.220)	-0.64	(0.473)
<b>Lobbying strategy</b>				
Legislative branch	1.10	(0.173)	0.49	(0.296)
Revolving door	1.10	(0.155)	-0.06	(0.275)
Professional lobbying	1.16	(0.173)	0.20	(0.352)
Institutional targets	1.07***	(0.015)	-0.55***	(0.100)
Number of contacts	1.39***	(0.086)	-4.41*	(1.817)
<b>Intercept</b>	0.95	(0.218)	4.49***	(0.69)
N	1804			
N=0	1253			
N>0	551			

Note: Standard-error in parentheses. \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

When compared with the reference category, that is, the *banking, finance and fiscal policy* sector, only three policy sectors have a statistically significant (0.05 level) higher incidence rate. Indeed, being a lobby of the *communication and information* sector has a strong positive effect on the incidence of contacts with the PMO: the incidence rate of this sector is 0.94 times (or 94%) higher than that of the *banking, financial and fiscal policy* sector. This is a notable difference, as an incidence rate of 2.00 means that incidence of PMO access is effectively doubled. The *defence, security and justice* sector has a similar positive impact on the incidence rate. This sector is associated with an IRR that is 0.93 times higher than that of the reference category. Even more interesting, the *health, education and social policy* sector has an incidence rate that is 0.55 times higher than that of the *banking, finance and fiscal policy* sector. The scores of variables accounting for other central sectors of the Canadian economy (the energy and natural resources sector for instance) are not statistically significant.

Given that the PMO is often overloaded with access requests, lobbying strategies seem to have a noteworthy impact. In fact, two of the five strategic variables obtain significant results (0.001). First, a one-unit increase in the score of the *institutional targets* variable generates an increase of 0.07 of the incidence rate. Likewise, one additional unit in the *number of contacts* (a unit consisting in 100 contacts with peripheral agencies) increases the incidence rate by 0.39. Other variables related to lobbying strategies do not have any significant impact.

In the logistic analysis, the same two strategic variables display significant results. On the other hand, no significant relationship is attributed to the *organizational type* and *policy sector* variables. The only exception is the *Research, science and innovation* sector, which, when compared with the reference category, has a negative impact on the odds of accessing the PMO (0.05 level). A positive relationship can be observed between access to the PMO and the number

of institutional targets (0.001 level). The number of lobbying contacts with peripheral agencies has an even stronger positive effect (0.05 level). Overall, these results tell us that, as the negative score of these two indicators increases, so does the probability for an organization to have access to the PMO.

Clearly, the most consistently significant variables are those that account for the amount and scope of lobbying activities. That being said, in the logistic part of the model, the high score given to the *institutional targets* variable, and the even higher result of the *number of contacts* variable, are indicative of a threshold effect regarding the relations between lobbying activities directed at peripheral agencies and lobbyist access to central agencies. Indeed, this threshold effect means that organizations that performed a certain amount of lobbying activities are almost certain to have had, at one point or another, a conversation with the PMO (or even with the PM himself). The same thing can be said of lobbying organizations that have been in touch with several peripheral agencies. Charts 14, 15 and 16 allow us to further our investigation into this matter.



**Chart 14. The effect of the amount of lobbying activities (100 contacts)<sup>24</sup>**

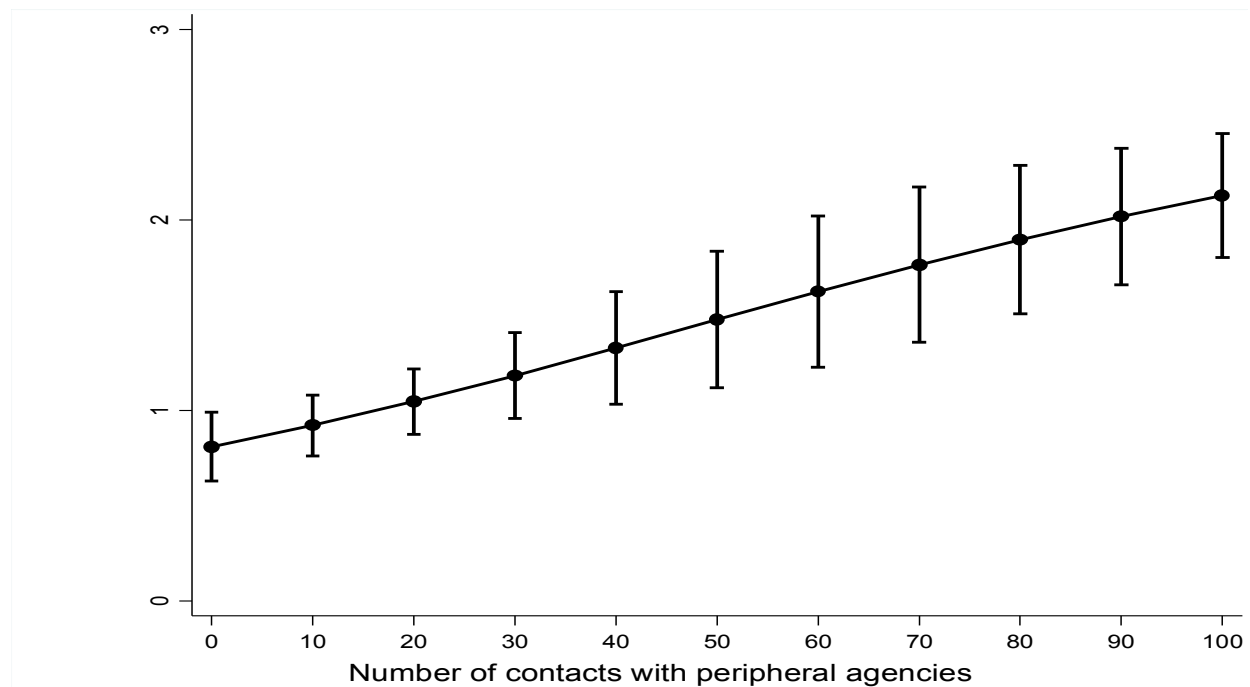


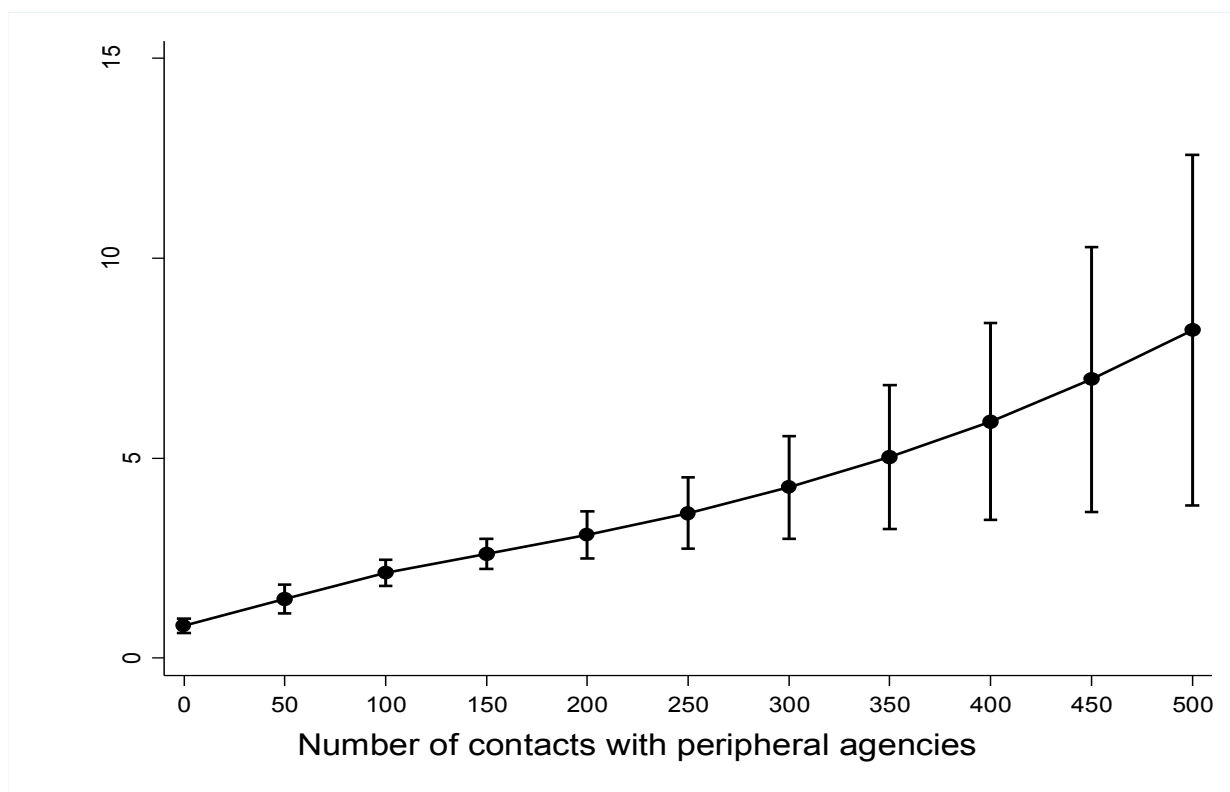
Chart 14 shows the predicted effect of the first hundred lobbying contacts with peripheral agencies when all other variables are controlled at the mean. As we can see, lobby organizations that have made over 40 contacts with peripheral agencies have also made contact with the PMO (at least one lobbying contact). It appears that as the number of lobbying contacts with peripheral agencies increases, the number of lobbying contacts with the PMO increases as well. However, there are limits to this statistical study. Chart 15 plots the predicted count(s) using a larger scale of 500 contacts. Interestingly enough, error margins are notably higher after the 200 contacts mark, rendering any predictions on the effect of additional lobbying contacts much more

---

<sup>24</sup> All predictive margins with 95% CIs.

difficult<sup>25</sup>. In other words, after a certain number of contacts, it is unsure if conducting more lobbying activities will improve an organization's access to the PMO.

**Chart 15. The effect of the amount of lobbying activities (500 contacts)**



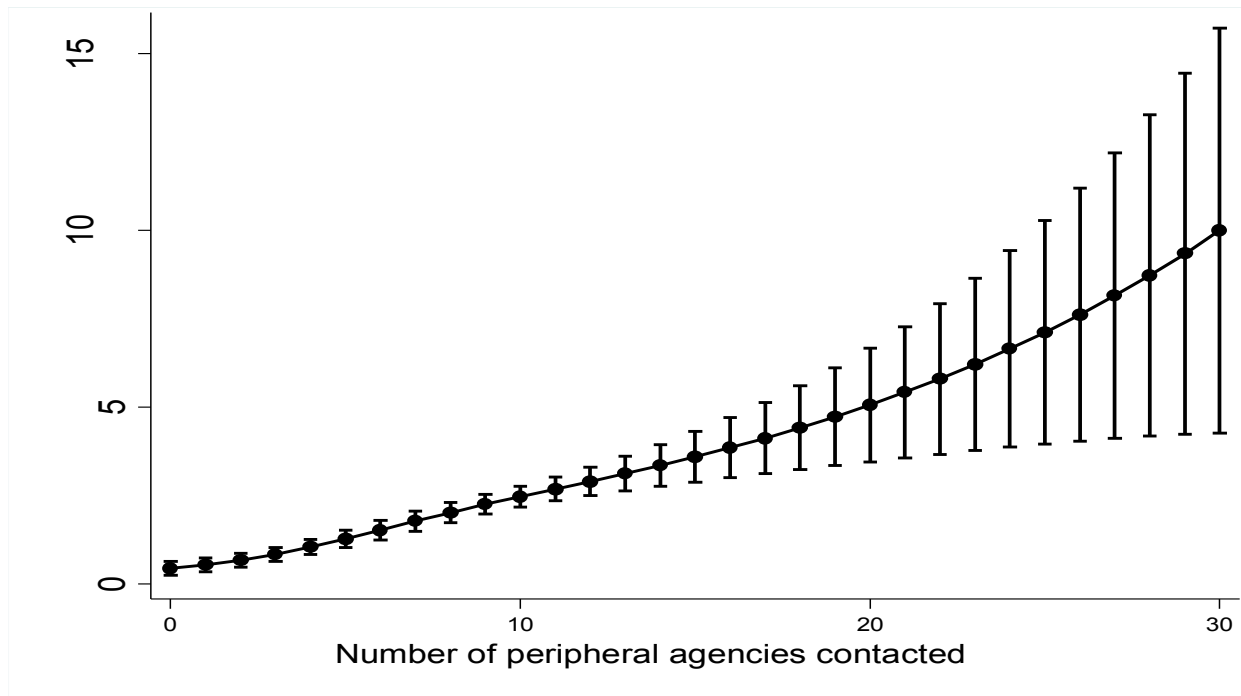
Furthermore, this threshold effect is not only related to the amount of lobbying activities, it is also seen in the scope of lobbying campaigns. As shown in Chart 16, lobbying organizations that reached out to five or more government agencies/legislative bodies have also contacted the

---

<sup>25</sup> These results can be explained by the very low number of lobbying organizations that declared more than 200 lobbying contacts between 2008 and 2013. Only around 4% (79) of the 1804 lobbying organizations found in the database exceed the score of 200 contacts.

PMO at least once. This confirms that the scope of lobbying activities can have a notable impact on lobbyist access to top-level policy-makers.

**Chart 16. The effect of the scope of lobbying activities (predicted margins)**



These findings give us interesting insights on the political access threshold that can be built from sustained lobbying efforts. While this study contributes to our understanding of lobbying in Canada, its conclusions also relate to general theories that describe lobbying as a self-reinforcing and social process (Scott, 2014; Drutman, 2015). The next section discusses the results and their theoretical implications.

## **5.7 Discussion: Lobbying strategies and access to top policy-makers in Canada**

The evidence gathered in this study shows that lobbying strategy matters. Trade associations seem to have much better chances to access the highest decision-making bodies of the Canadian government than other types of organizations. However, only public institutions, professional associations and think tanks have a significant negative impact on access to the PMO. The corporation category was not assigned a significant result. Being a public interest association or union, two types of organization that are inclined to oppose business interests, also have no significant effect on access to the PMO. Likewise, only three out of the eleven policy sectors (*communication and information; defence, security and justice; health, education and social policy*) have a significant impact on the rate of lobbying activities directed at the PMO. Even more revealing is the fact that only one sector (*research, science and innovation*) has a significant effect on an organization's probability to access the PMO .

Ultimately, these findings confirm that the organizational type and main policy sector of an organization have a less consistent impact on access to the PMO than strategic factors such as the intensity and scope of lobbying activities. Nevertheless, this study does not allow for a clear line to be drawn regarding the effect of organizational factors. In fact, the research is based on a five-year portrait of lobbying activities. Further works on this matter should take a time-oriented approach in order to better track changes in the relations between central agencies and lobbying organizations coming from various policy sectors. Still, in spite of these methodological limitations, the results are clear on one point: organizations in some policy sectors (such as

banking/finance, communication/information & defence) have much better statistical chances of gaining access to top-level policy-makers than those in others.

In addition, it appears that the amount and scope of lobbying activities (H3) performed by an organization can have a decisive impact on its relations with the PM and his close associates. When all other factors are controlled for, *revolving door* (H1) and *professional lobbying* (H2) strategies do not significantly affect an organization's relations with the PMO. However, it should be noted that this study has a fairly narrow definition of revolving door and professional lobbying. The dummy variables that account for these strategies are built from empirical data that indicate the presence of former POHs or professional lobbyists that have declared at least one lobbying contact. There is no clear information about former POHs or professional lobbyists who are acting as political advisers. This conceptual definition of revolving door and professional lobbying has repercussions on the nature of the findings. To be more precise, we should understand these results as referring only to political strategies that consist in hiring former POHs and involving them in lobbying activities.

Finally, this analytical framework has other notable limits. While American political scientists have extensively documented the relations between political spending and lobbyist access to the decision-making process (Hojnacki *et al.*, 2012), this study does not take political spending strategies into account. Canada's own regulatory framework explains this methodological choice: political finance rules proscribe all forms of corporate political spending. Moreover, the Canadian lobbying registry does not contain any information about lobbyist spending and political contributions, which denies us the possibility of measuring the direct impact of investing financial resources in lobbying.

Despite these limitations, a thorough analysis of the lobbying registry allows us to draw some conclusions regarding the effect of resources allocated to political activities. By considering the organizational type and main policy sector, this study partly accounts for the type and supply of resources available to lobbying organizations. The amount of lobbying activities is also telling: to a certain extent, the number of lobbying contacts can be used as an indirect indicator of lobbying spending. Indeed, as McKay puts it, “[m]oney may not buy policy outcomes directly, but it may buy things that help achieve policy success, such as more lobbyists spending more time lobbying in more ways” (2012: 910).

## **Conclusion: Who you know and who knows you**

Echoing the words of former PM Paul Martin, it can be said that in Canadian government circles, influence is all about “who you know in the PMO”. Therefore, this study of lobbying activities aimed at the Prime minister and his closest associates offers us the opportunity to further our understanding of lobbyist access to the most influential and central political figures.

Theories that insist on the secretive nature of lobbying succeed in drawing attention to the informal aspect of this type of political strategy. However, such theoretical propositions fail to explain the results of the present study. If there is no doubt that lobbying is a quiet strategy that generally takes place without the knowledge of the general public (Culpepper, 2010), our findings suggest that, when we look at it from inside the government, the more *intense and diverse the lobbying campaign* of an organization, the better its access to top policy-makers. This conclusion is consistent with theories that highlight the pervasive nature of political relations. Lobbying is a relational and social process based on mutually shared knowledge, norms and trust (Scott, 2014). Accordingly, political access not only depends on whose interests you represent; in

the medium and long run, it is also about who you know and who knows you (Bertrand, Bonbardini and Trebbi, 2011), or whose attention you manage to attract.

If, as stated by L. Drutman in his study of the growth of corporate lobbying in Washington, lobbying begets lobbying, it seems also true that more lobbying begets better political access. Accordingly, when we look at the relations between lobbying organizations and the central agencies of the Canadian government, it seems that lobbying activities are most advantageous to those who are ready to make steady/strong financial and operational commitments to their political objectives.

# **Conclusion - Citizen inc. : Lobbying et démocratie au Canada**



Cette thèse s'est appuyée sur une cartographie exhaustive des activités de lobbying pour étudier trois thèmes phares de la littérature en science politique : (a) l'impact du système parlementaire sur les relations entre l'État et les intérêts organisés, (b) la structure du processus d'échange d'information entre les lobbies et l'administration publique et (c) l'accès des lobbyistes au centre du pouvoir. Prises dans l'ensemble, les diverses pièces d'analyse qui ont été présentées rattrapent une partie du retard que le Canada accuse en matière de recherche sur les activités de lobbying des entreprises et des associations civiles. En éclairant cet aspect peu étudié de la gouvernance au Canada, la thèse a posé les premiers jalons d'une entreprise de recherche plus vaste qui peut contribuer davantage à notre compréhension du rôle politique des associations, des entreprises et de leur lobby.

Pour conclure, cette section fait un bref retour sur les constats de la thèse en insistant sur ses principales contributions et limites. Elle propose une interprétation générale des résultats en soulignant la pertinence d'une perspective d'étude qui dépasse les particularités institutionnelles nationales. En ce sens, elle replace le cas du Canada dans le contexte global de la croissance du lobbying et des autres types d'activités politiques menées par les intérêts organisés. Finalement, des pistes de recherche potentielles sont proposées afin de prolonger et parfaire la démarche de recherche de cette thèse.

## **Conclusions de recherche et contributions aux connaissances :**

### **Le lobbying en deçà et au-delà des particularités institutionnelles**

Premièrement, l'analyse des cibles de lobbying démontre que les institutions parlementaires ont un impact sur les relations entre les intérêts organisés et le gouvernement canadien. Toutefois, les résultats d'enquête démentent les arguments voulant que les arrangements institutionnels propres aux systèmes parlementaires d'inspiration britannique découragent fortement les activités de lobbying à la Chambre des communes. En effet, si une plus grande proportion des activités de lobbying est dirigée vers la branche exécutive, il apparaît que les institutions législatives ne sont pas des cibles de lobbying secondaires. Bien au contraire, la tendance observée dans les stratégies des lobbies canadiens, qui est aussi documentée par la recherche aux États-Unis et en Europe, en est une de diversité institutionnelle. En d'autres mots, un bon nombre de lobbies actifs au Canada ont intégré les deux branches de pouvoir à leur stratégie de représentation. En conséquence, la Chambre des communes figure parmi les institutions politiques qui sont les plus sollicitées par les lobbyistes. Cette observation va à contrecourant de l'une des thèses cardinales de la littérature sur le lobbying dans les systèmes parlementaires voulant que la place et la valeur que les lobbies accordent aux institutions législatives soient plus limitées. Au final, il est clair que les facteurs institutionnels ont une influence, mais les cibles des activités de lobbying dépendent aussi d'autres facteurs organisationnels et stratégiques, dont la nature (économique ou non-économique) des intérêts représentés et le recours (ou non) à certains stratagèmes comme l'embauche d'anciens fonctionnaires ou politiciens.

Deuxièmement, l'analyse du processus d'échange d'information entre les lobbies et l'administration publique canadienne offre un portrait détaillé des acteurs impliqués dans ce système de communication. Ainsi, pour ce qui est des acteurs de l'État, on découvre qu'un groupe restreint d'institutions publiques, composé principalement des grands ministères et des organismes centraux, est activement engagé dans les relations d'échange avec les lobbyistes. De plus, le statut et le rôle des institutions ont un impact structurant sur le volume des échanges avec les lobbyistes, qui est significativement moins élevé dans le cas des relations impliquant les sociétés d'État, les agents du parlement et les autres agences administratives qui œuvrent dans les domaines de la défense, de la sécurité et de la justice. Le volume d'échange associé à ces agences n'est donc pas comparable à celui impliquant les agences chargées de réglementation, qui est en moyenne beaucoup plus considérable.

Pour ce qui est des organisations impliquées, on a vu que les relations entre les lobbies et l'administration sont caractérisées par une concentration des échanges avec les représentants du monde des affaires. De plus, l'enquête confirme la tendance des agences les plus surchargées en termes de volume de lobbying à se concentrer plus fortement sur les échanges impliquant leurs principaux partenaires d'échange. Ce bilan des relations entre les lobbies et les bureaucrates met en exergue les caractéristiques des processus d'échange d'information entre les secteurs privé et public. Il fournit du même coup un outil utile pour comprendre les potentiels avantages et limites du lobbying comme système d'échange d'information.

Troisièmement, selon les résultats de l'enquête concernant les relations entre les lobbies et les plus hautes instances décisionnelles de l'État canadien, les organisations qui mènent des campagnes de lobbying auprès du personnel des institutions législatives et de plusieurs agences administratives périphériques (ministères, agences administratives, sociétés

d'État) sont celles qui bénéficient d'un meilleur accès au BPM. À la lumière de ces résultats, maintenir des relations avec un réseau d'acteurs administratifs et politiques provenant de plusieurs agences et ministères apparaît être l'un des chemins les plus directs vers le centre du pouvoir. Peut-être plus important encore : cette dynamique stratégique s'applique à toutes les formes de lobby sans égard aux intérêts et aux enjeux qu'ils représentent. En accord avec la littérature qui insiste sur la nature relationnelle et sociale du lobbying, ces résultats de recherche mettent à jour les mécanismes d'autorenforcement qui affectent la construction et le maintien des réseaux de relations avec les acteurs gouvernementaux. Ils indiquent aussi la pertinence de prendre en compte les perspectives de moyen et long terme si l'on veut mieux comprendre les mécanismes de distribution de l'accès au centre du pouvoir, une ressource politique qui est limitée et que l'on sait être fortement valorisée par les lobbyistes dans les systèmes parlementaires.

## **Mobilisation et intervention politiques des lobbies au Canada**

D'un point de vue global, la cartographie des activités de lobbying peint un portrait de la mobilisation et de l'intervention politique des lobbies dont les traits rappellent le modèle pluraliste (ou néopluraliste) caractérisé par la fragmentation - et un type de désordre structurel - dans la mobilisation et la représentation des intérêts. On observe par exemple qu'un nombre important d'organisations interviennent, par le biais d'activités de lobbying collectives et individuelles, dans les processus décisionnels. De plus, tout indique que le constat de W. Coleman (1988) selon lequel très peu d'associations sectorielles (*peak association*) ou pan-nationales sont actives au Canada tient encore, cette dynamique étant alimentée par les lignes

multiples de fragmentation (provinciale et nationale) des intérêts économiques et sociaux (Pross, 1992 et Thorburn, 1985).

Cependant, quand on examine les dynamiques sectorielles de plus près, on voit apparaître dans la structure de mobilisation et de représentation des lobbies des traits qui s'apparentent au modèle théorique du (néo-)pluralisme des élites (ou des élites multiples), principalement en raison de la tendance évidente à la concentration des relations entre l'administration et certains lobbies dominants du monde des affaires. En revanche, la réalité mise à jour par cette cartographie du lobbying n'entérine pas forcément les concepts qui décrivent des réseaux de relations fermées et exclusives entre les grandes entreprises et l'administration, que ce soit celui de réseau oligarchique, de sous-gouvernement, ou encore de triangle de fer (Lowi, 1969; McConnell, 1966; McFarland, 2004, 333-39, Petracca, 13-18, 1992, Schattschneider, 1960). Par exemple, la mobilisation d'un ensemble de lobbies qui défendent des causes d'intérêt public et qui sont en contact direct avec le gouvernement prouve que la réalité des relations entre les organisations de la société civile et l'État canadien est d'une complexité qui se laisse difficilement enfermer dans des conceptualisations théoriques rigides et statiques.

Toujours sur ce point, même si le produit fini de la thèse donne des outils supplémentaires dans l'analyse des systèmes sectoriels de représentation en place au Canada, on doit noter que les interprétations qui peuvent en être tirées sont restreintes et qu'il s'agit d'un thème qui reste à explorer du point de vue empirique et systématique. En fait, maintenant que l'on dispose d'un tel matériau empirique, une démarche de recherche longitudinale devient particulièrement intéressante. En effet, nous disposons déjà d'un riche ensemble de travaux et de lunettes d'analyse provenant des études canadiennes sur les réseaux d'organisation

(sectoriel) et leur implication dans les processus politiques (Atkinson et Coleman, 1989, Skogstad et Coleman, 1990). Ces outils peuvent certainement être mis à profit pour mieux comprendre les relations de longue durée entre les lobbies et leurs interlocuteurs du secteur public.

En bout de piste, parce qu'il implique une foule d'acteurs, d'enjeux politiques et de stratégies de communication, le lobbying est un objet de recherche complexe qui demande d'être abordé à partir de différents angles et méthodes d'analyse. En optant pour un cadre de recherche empirique qui vise à une certaine exhaustivité, cette étude a pu montrer que les particularités des intérêts organisés et des institutions politiques au Canada ont une influence sur la forme des campagnes de lobbying. Il n'en demeure pas moins, toutefois, que cette pratique est, dans bien des cas, structurée par les mêmes dynamiques structurelles que celles documentées dans les travaux sur le lobbying américain et européen. On trouve ici une autre contribution générale de la thèse, puisque l'on ignorait encore si - ou plutôt dans quelle mesure - les particularités institutionnelles du système politique canadien modèlent et transforment la pratique du lobbying. Les preuves amassées dans la thèse sont catégoriques : s'il y a quelques distinctions à apporter en ce qui a trait aux cibles institutionnelles des campagnes de lobbying au Canada, le comportement stratégique des lobbies, de même que la structure des relations qu'ils entretiennent avec le gouvernement, semblent suivre des tendances qui sont aussi observées dans d'autres systèmes et contextes politiques.

## **Citizen inc. : La gouvernance démocratique à l'ère de la citoyenneté corporative**

Par la nature de ses conclusions et de ses interprétations, cette thèse insiste sur la nécessité d'aller au-delà des particularités institutionnelles si l'on veut mieux comprendre le phénomène du lobbying. Dans les cinquante dernières années, la croissance des activités de lobbying menées par les professionnels de la représentation politique, de même que la mise en place de plus en plus de lobbies permanents par des organisations de toutes sortes, relèvent d'un mouvement d'évolution qui affecte les structures de gouvernance partout dans le monde démocratique. Ce phénomène se traduit par ce que R. Salisbury (1984) nommait la montée des intérêts institutionnels, c'est-à-dire la multiplication des lobbies qui représentent des organisations corporatives - le plus souvent des entreprises - ou encore des associations d'organisations corporatives.

À partir des années 1970, deux phénomènes concomitants ont présidé à la croissance exponentielle des activités de lobbying : la mise en place de nombreux bureaux politiques permanents par les grandes associations et entreprises et le développement rapide d'une industrie du lobbying professionnel. Ces développements politiques ont d'abord été mis en lumière par les politologues américains (Kaiser, 2007 et Berry, 1984), mais on doit savoir que la société canadienne a connu des développements très similaires à la même époque

(Sawatsky, 1987 et Thorburn, 1985). Comme en témoigne le corps grandissant d'études sur les groupes d'intérêt et leurs activités de lobbying dans l'Union européenne<sup>26</sup> et les pays de l'Asie, de l'Amérique et de l'Europe<sup>27</sup>, les lobbies des grandes associations et des entreprises, de même que les firmes spécialisées dans les services de représentation d'intérêt, se sont aussi implantés dans des sociétés dont les structures de gouvernance, parfois associées au (néo)-corporatisme (Lijphart, 2012 et Sarriof, 1999), sont fondamentalement différentes de celles en place en Amérique du Nord.

Les contributions de cette thèse s'inscrivent en partie dans ce courant global d'études du lobbying (Baumgartner et Leech, 1998 et Hojnacki et collab., 2012). Les particularités du contexte politique propre à chaque pays ont été l'une des préoccupations centrales des travaux comparatifs et des études de cas produites hors des États-Unis. Toutefois, lorsque l'on adopte

---

<sup>26</sup> On trouve une longue liste d'ouvrages et articles portant sur le lobbying dans l'Union européenne (Berkhout, Poppelaars et Lowery, 2008, Beyer, Eising et Maloney, 2008 & 2013, Blavoukos et Pagoulatos, 2008, Broscheid et Coen, 2007, Chalmers, 2011, Claeyes et collab., 1998, Coen, 1997 & 1998, Constantelos, 2007, Dür, 2008, Greenwood, 2003, Greenwood et Aspinwall, 1998, Greenwood, Grote et Rony, 1992, Joos, 2011, Karr, 2007, Klüver, 2012, Mahoney, 2004, Mahoney et Baumgartner, 2008, Mazey et Richardson, 1993, Michel, 2005, Saurugger, 2008, Wonka et collab., 2010).

<sup>27</sup> Un courant d'étude sur les activités de lobbying des groupes s'est étendu à plusieurs communautés de recherche nationale. On trouve maintenant des études sur une vaste gamme de pays et de zones géographiques, dont la Grande-Bretagne (Bernhagen et Trani, 2012, Coxall, 2014, Grant, 2000, Jordan et Richardson, 1987, Rush, 1990) et les autres régimes parlementaires européens (Norton, 1999), la Chine (Kennedy, 2005) le Mexique (Hogenboom, 2014), le Chili (Fisse et Thomas, 2014), le Danemark (Binderkrantz, Christiansen et Pedersen, 2014, Binderkrantz, Christiansen et Pedersen, 2015, Christiansen et Rommetvedt, 1999, Pedersen, Binderkrantz et Christiansen, 2014, Rommetvedt et collab., 2013), la Scandinavie (Öberg et collab., 2011), la Bolivie (Biggemann, Klimovich et Thomas, 2014), l'Amérique latine (Hogenboom et Fernandez Hilberto, 2014, Klimovich et Thomas, 2014, Thomas et Klimovich, 2014a et 2014b), le Brésil (Oliveira, Andréa et Thomas, 2014), le Vénézuéla (Gates, 2014), l'Allemagne (Meier, 2014), l'Australie (Fitzgerald, 2006) et la Turquie (Babacan, 2012).



une posture théorique et méthodologique qui nous permet de surplomber le monde démocratique au-delà des contextes institutionnels particuliers, on entrevoit une autre facette du lobbying. Comme moyen de représentation politique, le lobbying prend alors les allures d'une *agora des corporations*, sorte d'espace institutionnel où les organisations peuvent, en tout temps, mobiliser leurs ressources financières et opérationnelles pour intervenir dans les diverses phases du processus décisionnel. On emploie dans cet esprit les concepts complémentaires d'*agora* et de *citoyenneté corporative* pour décrire une transformation lente et historique des démocraties, celle qui a apporté les sociétés contemporaines à octroyer aux corporations des droits politiques qui, selon les schèmes de la démocratie moderne, sont réservés aux individus-citoyens, au *demos*, au peuple.

La citoyenneté corporative est un concept relativement nouveau qui n'est pas toujours assimilé aux mêmes phénomènes et objets de recherche. Des confusions conceptuelles découlent de cette situation: « *Given that this debate is fairly young, it does not come as a surprise that theorizing on the “new” role of companies as political actors is highly controversial. Some scholars raise conceptual issues and ask what new insights can be gained by introducing the new concept of “corporate citizenship”, which is, at least at first sight, similar to the more broader and more established approach of “corporate social responsibility”* » (Pies, 2011, 3). Or, selon la conception mise de l'avant ici, la citoyenneté corporative ne devrait pas être associée aux responsabilités sociales et environnementales des entreprises, mais plutôt aux droits et devoirs politiques de toutes les organisations, qu'elles soient pilotées à des fins lucratives ou non. La citoyenneté corporative se rapporte donc à la reconnaissance légale des organisations dans la sphère politique. Cette reconnaissance se produit lorsque l'État octroie formellement des droits citoyens, comme ceux de faire du

lobbying et de contribuer financièrement à la vie politique, aux organisations et personnes morales.

En Europe comme aux États-Unis et au Canada, la transition à la citoyenneté corporative a pris la forme d'une suite graduelle d'actions réglementaires, législatives et judiciaires concernant le statut des activités politiques des organisations corporatives. Dans cette optique, les lois et mesures réglementaires qui reconnaissent officiellement la légitimité du lobbying ont sanctionné l'octroi de droits (et de devoirs) citoyens aux corporations (OCDE, 2014 & 2015). En réglementant cette pratique, les gouvernements ont du même coup défini les limites de l'agora des corporations. D'autres règles régissant le comportement politique des corporations, notamment celles qui ont trait au financement politique et aux portes-tournantes (OCDE, 2010 & 2016), délimitent les droits citoyens des organisations. Si l'on compare la marge de manœuvre des citoyens corporatifs au Canada, aux États-Unis et en Europe, on remarque des divergences parfois notables dans la définition du statut et des droits politiques des intérêts organisés. Par exemple, certains pays, dont le Canada et plusieurs autres pays européens et sud-américains, ont partiellement/complètement banni les contributions politiques des associations et des entreprises. Ce n'est pas le cas en Allemagne, aux États-Unis et au Royaume-Uni, où les règles en place permettent les contributions financières des organisations.

Cette perspective théorique jette un autre regard sur les contributions de la thèse. La cartographie construite dans cette thèse établit les modalités concrètes de l'agora des corporations en donnant un panorama sur les multiples entretiens et relations éparses qui le constituent. On réalise ainsi que des milliers de conversations entre les représentants d'organisation et les fonctionnaires et politiciens ont lieu chaque année. Ces échanges font

partie intégrante du processus démocratique, leur légitimité étant reconnue dans des cadres réglementaires qui déterminent le contour des droits de citoyenneté des corporations.

Comme on l'a vu, au Canada, les lobbies s'impliquent à tous les stades de la décision, certains d'entre eux ayant un accès plus important, et bien souvent une voix plus portante, auprès des diverses catégories d'acteurs bureaucratiques et politiques. En documentant les différentes facettes du lobbying, cette thèse milite en quelque sorte pour une prise en compte plus directe de cette dimension centrale de la gouvernance démocratique au Canada.

## **Limites du cadre de recherche**

Si le cadre de recherche employé a permis de contribuer à la connaissance d'une facette souvent négligée de la gouvernance au Canada, son potentiel est restreint par deux principales limites. La première lacune concerne la conception atomique de la mobilisation politique en lobby. Le cadre de recherche adopté dans la thèse est systématique et a le mérite d'inclure toutes les associations civiles et les entreprises impliquées dans les activités de lobbying visant le gouvernement canadien. Les conclusions de recherche concernant l'accès aux hautes instances décisionnelles rappellent également que le lobbying est aussi - et peut-être même avant tout – un phénomène social qui repose sur la confiance et l'échange mutuels entre les acteurs politiques et les acteurs économiques et sociaux. Toutefois, les analyses effectuées ne se penchent pas directement sur le phénomène des coalitions d'intérêt et des réseaux de politique publique. L'attention réduite donnée aux relations entre les divers lobbies actifs au Canada fait en sorte que ces facteurs d'explication n'entrent qu'indirectement dans l'analyse, par le biais de variables qui rendent compte des principaux secteurs de politique publique notamment.

En plus d'opter pour une conception atomique de la mobilisation politique, le cadre de recherche est temporellement statique. Ce choix méthodologique relève en partie de l'absence de données longitudinales sur les communications entre les lobbies et le gouvernement, le système de dépôt des rapports de communication n'existant que depuis l'été 2008. À tout le moins, la base de données employée dans la thèse couvre une période de cinq ans qui recoupe plus d'un mandat du gouvernement conservateur. Le stade d'avancement limité des recherches sur le phénomène du lobbying au Canada explique aussi en partie le fait que la perspective temporelle de l'étude n'ait pas été mise à l'avant-plan des analyses.

Les conclusions de recherche soulignent cependant que les études longitudinales sont incontournables si on veut parvenir à saisir le changement - ou l'absence de changement - dans les *patterns* des relations entre les lobbyistes et le gouvernement. À ce titre, on peut affirmer que cette thèse offre une modeste contribution au développement d'une perspective d'étude longitudinale : elle a fait la preuve que les données du registre peuvent être utilisées et mises à jour pour construire un corps de recherche diversifié sur le lobbying canadien.

## **Des pistes de recherche pour l'avenir**

D'un autre point de vue, les lacunes de la thèse peuvent apparaître comme de potentielles pistes de recherche pour le futur. Des mécanismes d'analyse peuvent être mis sur pied afin de faire un autre usage des données sur les enjeux des conversations déclarées dans les rapports de communication du registre. De cette manière, on peut très bien imaginer un cadre de recherche qui tient plus directement compte des enjeux ou secteurs qui font l'objet des échanges entre lobbyistes et fonctionnaires/politiciens. De même, avec le temps, les possibilités offertes par un cadre de recherche longitudinal deviennent toujours plus

intéressantes. Par exemple, la victoire électorale des libéraux, qui a lieu à la fin de l'année 2015, rend possibles des analyses sur l'impact du changement de gouvernement. Un cadre de recherche plus dynamique qui n'est pas basé sur un portrait-instant des relations entre les intérêts organisés et l'État s'annonce particulièrement prometteur puisqu'il peut reprendre les conclusions des études précédentes et regarder si leur pertinence demeure malgré les aléas de l'agenda politique et idéologique des gouvernements.

Enfin, la thèse se veut aussi une réflexion générale sur le potentiel et les limites des études sur les activités politiques des organisations au Canada. C'est peut-être sa principale contribution sur le plan méthodologique, puisqu'elle définit une démarche et des outils de recherche qui peuvent être répliqués à l'avenir.

## Bibliographie

(CE) Commission Européenne. 1993. « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt ». *Official Journal of the European Communities* 36(63).

(OCDE) Organisation de Coopération et de développement économiques. 2005. *Moderniser l'État : la route à suivre*. Paris : Editions OCDE.

(OCDE). 2010. *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*. Paris, OECD Publishing.

(OCDE). 2014. « Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying » dans *Lobbyists, governments and public trust. volume 3*. Paris : OECD Publishing.

(OCDE). 2015. *Government at a Glance*. Paris : OCDE Publishing.

(OCDE). 2016. *Financing Democracy*. Paris : OECD Publishing.

Albert, M. 1991. *Capitalisme contre capitalisme*. Paris : Seuil.

Alderman, G. 1984. *Pressure groups and government in Great Britain*, Boston : Addison-Wesley Longman Limited.

Almond, G. A. 1958. « Research Note: A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process. » *The American Political Science Review* 52(1).

Amara, N., Landry, R. et M. Lamari. 1999. « Les déterminants de l'effort de lobbying des associations au Canada ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 32(3): 471–497.

Atkinson, M. M. et W. D. Coleman. 1989. *The state, business, and industrial change in Canada*. Toronto : University of Toronto Press.

Austen-Smith, D. 1993. « Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes. » *American Journal of Political Science* 37(3).

Austen-Smith, D. et J. R. Wright. 1994. « Counteractive Lobbying ». *American Journal of Political Science* 38(1): 25–44.

Austen-Smith, D. et J. Wright. 1992. « Competitive lobbying for a legislator's vote ». *Social Choice and Welfare* 9(3): 229–257.

Babacan, M. 2012. « The Nature of Lobbying and Regulation in Turkey. » *Afro Eurasian Studies* 1(1): 173-194.

Baroni, L., Carroll, B. J., Chalmers, A. W., Marquez, L. M. M., et A. Rasmussen. 2014. « Defining and classifying interest groups ». *Interest Groups & Advocacy* 3 (2): 141– 159.

Bauer, R. A., De Sola Pool, I. S. et L. A. Dexter. 1972 [1963]. *American Business & Public Policy: The Politics of Foreign Trade*. New York : Aldine Atherton.

Baumgartner, F. R. et B. L. Leech. 1996. « The Multiple Ambiguities of “Counteractive Lobbying” ». *American Journal of Political Science* 40(2): 521–542.

Baumgartner, F. R. et B. L. Leech. 1998. *Basic Interests: The importance of groups in politics and political science*. N. J. : Princeton University Press.

Baumgartner, F. R. et B. L. Leech. 2001. « Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics ». *Journal of Politics* 63(4): 1191– 1213.

Baumgartner, F. R. et B. D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago : University of Chicago Press.

Baumgartner, F. R., Gray, V. et D. Lowery. 2009. « Federal Policy Activity and the Mobilization of State Lobbying Organizations. » *Political Research Quarterly* 62(3): 552-567.

Baumgartner, F. R., Larsen-Price, H. A., Leech, B. L. et P. Rutledge. 2011. « Congressional and Presidential Effects on the Demand for Lobbying. » *Political Research Quarterly* 64(1): 3-16.

Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Hojnacki, M., Kimball D. C. and B. L. Leech. 2009. *Lobbying and policy change: who wins, who loses, and why*. Chicago, University of Chicago Press.

Bentley, A. F. 1908. *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, NJ : Transaction Pub.

Berger, S., Hirschman, A. et C. Maier. 1983. *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics* Cambridge: Cambridge University Press.

Bernhagen, P. 2008. *The Political Power of Business: Structure and Information in Public Policy-Making*, Abingdon : Taylor & Francis.

Bernhagen, P. 2013. « When do politicians listen to lobbyists (and who benefits when they do)? » *European Journal of Political Research* 52(1) : 20-43.

Bernhagen, P. et B. Trani. 2012. « Interest group mobilization and lobbying patterns in Britain: A newspaper analysis. » *Interest Groups & Advocacy* 1(1): 48-66.

Bernhagen, P. et N. J. Mitchell. 2009. « The Determinants of Direct Corporate Lobbying in the European Union. » *European Union Politics* 10(2): 155-176.

Bernier, L., Brownsey, K. and M. Howlett. 2005. *Executive Styles in Canada: Cabinet Structures and Leadership Practices in Canadian Government*. Toronto : University of Toronto Press.

Berry, J. M. 1977. *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interests Groups*, NJ : Princeton University Press.

Berry, J. M. 1984. *The interest group society*. Boston : Little, Brown.

Berry, J. M. 1999. *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups*. Washington : Brookings Institution Press.

Bertrand, M., Bombardini, M. and F. Trebbi. 2011. « Is It Whom You Know or What You Know? An Empirical Assessment of the Lobbying Process. » *American Economic Review* 104(12): 3885-3920.

Beyers, J. 2002. « Gaining and seeking access: The European adaptation of domestic interest associations. » *European Journal of Political Research* 41(5): 585–612.

Beyers, J. 2004. « Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations. » *European Union Politics* 5(2) : 211-240.

Beyers, J. 2008. « Policy Issues, Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organisations. » *West European Politics* 31(6) : 1188-1211.

Beyers, J. et C. Braun. 2014. « Ties that count: explaining interest group access to policymakers. » *Journal of Public Policy* 34(1): 93–121.

Beyers, J., Eising, R. et W. Maloney 2008. « Conclusion: Embedding Interest Group Research. » *West European Politics* 31(6): 1292-1302.



Beyers, J., Eising, R. et W. Maloney. 2013. *Interest Group Politics in Europe: Lessons from EU Studies and Comparative Politics*. Abingdon : Taylor & Francis.

Biggemann, S., Klimovich, K. et C. S. Thomas. (2014). « Interest group dynamics in a weak and transitional state: the case of Bolivia. » *Journal of Public Affairs* 14(3-4): 254-282.

Binderkrantz, A. S. 2005. « Interest Group Strategies: Navigating Between Privileged Access and Strategies of Pressure ». *Political Studies* 53(4): 694–715.

Binderkrantz, A. S. 2008. « Different Groups, Different Strategies: How Interest Groups Pursue Their Political Ambitions ». *Scandinavian Political Studies* 31(2): 173–200.

Binderkrantz, A. S. et S. Kroyer. 2012. « Customizing strategy: Policy goals and interest group strategies. » *Interest Groups & Advocacy* 1(1): 115–138.

Binderkrantz, A. S., Christansen, P. M. et H. H. Pedersen. 2014. « A Privileged Position? The Influence of Business Interests in Government Consultations. » *Journal of Public Administration Research and Theory* 24(4) : 879-896.

Binderkrantz, A. S., Christiansen, P. M. et H. H. Pedersen. 2015. « Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media ». *Governance* 28(1): 95–112.

Blau, B., Brough, T., et D. W. Thomas (2013). « Corporate lobbying, political connections, and the bailout of banks. » *Journal of Banking & Finance* 37(8): 3007-3017.

Blavoukos, S. et G. Pagoulatos. 2008. « ‘Enlargement Waves’ and Interest Group Participation in the EU Policy-Making System: Establishing a Framework of Analysis. » *West European Politics* 31(6): 1147-1165.

Boehmke, F. J. 2005. *The Indirect Effect of Direct Legislation: How Institutions Shape Interest Group Systems*. Colombus : Ohio State University Press.

Boehmke, F. J. 2008. « The Initiative Process and the Dynamics of State Interest Group Populations. » *State Politics & Policy Quarterly* 8(4): 362-383.

Boehmke, F. J., Gailmard, S. et J. W. Patty. 2006. « Whose Ear to Bend? Information Sources and Venue Choice in Policy-Making. » *Quarterly Journal of Political Science* 1(2): 139-169.

Boehmke, F. J., Gailmard, S. et J. W. Patty. 2013. « Business as usual: interest group access and representation across policy-making venues ». *Journal of Public Policy* 33(1): 3–33.

Boucher, Maxime et Saint-Martin, Denis « Chapitre 9 : La nouvelle bureaucratie de l'intégrité : les politiques publiques d'éthique et de lobbying » dans Tremblay, Pierre-P. (Dir.). 2012. *L'administration contemporaine de l'État : une perspective canadienne et québécoise* . Québec : PUQ.

Bouwen, P. 2002. « Corporate lobbying in the European Union: the logic of access. » *Journal of European Public Policy* 9(3) : 365-390.

Bouwen, P. 2004. « Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions. » *European Journal of Political Research* 43(3) : 337-369.

Brasher, H. 2014. *Vital Statistics on Interest Groups and Lobbying*, Thousand Oaks : Sage Publications.

Braun, C. 2012. « The Captive or the Broker? Explaining Public Agency–Interest Group Interactions. » *Governance* 25(2): 291–314.

Broscheid, A. et D. Coen 2007. « Lobbying activity and fora creation in the EU: empirically exploring the nature of the policy good. » *Journal of European Public Policy* 14(3): 346-365.

Browne, W. P. 1990. « Organized Interests and Their Issue Niches: A Search for Pluralism in a Policy Domain. » *The Journal of Politics* 52(02).

Brownlee, J. 2005. *Ruling Canada: corporate cohesion and democracy*. Victoria : Fernwood Pub.

Campbell, C. and G. K. Wilson. 1995. *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?* Oxford : Blackwell.

Carpenter, D. P., Esterling, K. M. et D. M. J. Lazer. 2004. « Friends, Brokers, and Transitivity: Who Informs Whom in Washington Politics? ». *Journal of Politics* 66(1): 224–246.

Carroll, W. K. 1986. *Corporate Power and Canadian Capitalism*. Vancouver : University of British Columbia Press.

Cawson, A. 1986. *Corporatism and political theory*. NJ : Blackwell.

Chalmers, A. W. 2011. « Interests, Influence and Information: Comparing the Influence of Interest Groups in the European Union. » *Journal of European Integration* 33(4): 471-486.

Chari, R., Hogan, J. et G. Murphy. 2008. « "Next door they have regulation, but not here...": assessing the opinions of actors in the opaque world of unregulated lobbying. » *Canadian Political Science Review* 2(3): 125-151.

Chari, R., Hogan, J. et G. Murphy. 2010. *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. Manchester : Manchester University Press.

Christiansen, P. M. et Rommetvedt, H. 1999. « From Corporatism to Lobbyism? — Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway. » *Scandinavian Political Studies* 22(3): 195-220.

Claeys, P. H., Gobin, C., Smets, I. et Winand, P. 1998. *Lobbying, pluralism and European integration*. Bruxelles : Presses interuniversitaires européennes.

Coen, D. 1997. « The evolution of the large firm as a political actor in the European Union. » *Journal of European Public Policy* 4(1): 91-108.

Coen, D. 1998. « The European Business Interest and the Nation State: Large-Firm Lobbying in the European Union and Member States. » *Journal of Public Policy* 18(1): 75-100.

Cohen, J. E. 1986. « The Dynamics of the "Revolving Door" on the FCC. » *American Journal of Political Science* 10(4) : 689-708.

Coleman, W. D. 1988. *Business and Politics: A Study of Collective Action*, Montreal : McGill-Queen's University Press.

Coleman, W. D. et G. D. Skogstad. 1990. *Policy Communities and Public Policy in Canada: A Structural Approach* Toronto : Copp Clark Pitman.

Coman, R. 2006. « Towards regulating lobbying in Romania: a multi-faceted coin. » *Perspectives on European Politics and Society* 7(2): 155-169.

Constantelos, J. 2007. « Interest group strategies in multi-level Europe. » *Journal of Public Affairs* 7(1): 39-53.

Constantelos, J. 2010. « Playing the Field: Federalism and the Politics of Venue Shopping in the United States and Canada. » *Publius: The Journal of Federalism* 40(3): 460-483.

Correia, M. M. 2014. « Political connections and SEC enforcement. » *Journal of Accounting and Economics* 57(2-3) : 241-262.

Coxall, W. N. 2014. *Pressure Groups in British Politics*, New-York : Routledge.

Culpepper, P. D. 2010. *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan* Cambridge: Cambridge University Press.

Davies, M. 1985. *Politics of pressure: the art of lobbying*. London : British Broadcasting Corporation.

De Bruycker, I. 2015. « Pressure and Expertise: Explaining the Information Supply of Interest Groups in EU Legislative Lobbying. » *JCMS: Journal of Common Market Studies* 54(3): 599-616.

De Figueiredo, J. M. et J. J. Kim. 2004. « When Do Firms Hire Lobbyists? The Organization of Lobbying at the Federal Communications Commission. » *National bureau of economic research working papers* 10553(1) : 1-27.

De Figueiredo, J. M. et B. K. Richter. 2014. « Advancing the Empirical Research on Lobbying. » *Annual Review of Political Science* 17(1): 163–185.

De Figueiredo, J. M., Nickerson, A. J. et B. S. Silverman. 2009. « Integrated political strategy. » *Economic Institutions of Strategy: Advances in Strategic Management* 26(1): 459–486.

Denhardt, R. B. et J. V. Denhardt. 2000. « The New Public Service: Serving Rather Than Steering. » *Public Administration Review* 60(6) : 249-269.

dos Santos, L. A. et P. M. T. da Costa. 2014. « The contribution of lobby regulation initiatives in addressing political corruption in Latin America. » *Journal of Public Affairs* 14(3-4).

Drutman, L. 2015. *The Business of America is Lobbying: How Corporations Became Politicized and Politics Became More Corporate* Oxford : Oxford University Press.

Duchin, R. and D. Sosyura. 2012. « The politics of government investment. » Journal of Financial Economics 106(1).

Dunn, C. 2010. *The Handbook of Canadian Public Administration*. Oxford : Oxford University Press.

Dür, A. and D. De Bièvre. 2007. « The Question of Interest Group Influence. » *Journal of Public Policy* 27(01) : 1-12.

Dür, A. 2008. « Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They? » *West European Politics* 31(6): 1212-1230.

Eagle, M. 2013. « Organized Interests and MPs in Canada's House of Commons: Constituency and Committee Factors in Lobbyist Targeting. » *Canadian Study of Parliament Group* 1 : 1-53.

Edward, P. 2010. « Le modèle de Whitehall a-t-il survécu? » *Revue Internationale des Sciences Administratives* 3(76): 435-451.

Eising, R. 2007. « Institutional Context, Organizational Resources and Strategic Choices. » *European Union Politics* 8(3): 329-362.

Faccio, M., Masulis, R. W. et J. J. McConnell. 2006. « Political Connections and Corporate Bailouts. » *The Journal of Finance* 61(6): 2597-2635.

Finer, S. E. 1966. *Anonymous Empire: A Study of the Lobby in Great Britain*, London : Pall Mall Press.

Fitzgerald, J. 2006. *Lobbying in Australia: You Can't Expect Anything to Change If You Don't Speak Up* Kenthurst : Rosenberg Publishing.

Fisse, H. R. et C. S. Thomas. 2014. « The Chilean big business lobby: a long-standing and major influence on public policy. » *Journal of Public Affairs* 14(3-4): 310-330.

Furlong, S. R. 1997. « Interest Group Influence on Rule Making. » *Administration & Society* 29(3): 325-347.

Furlong, S. R. et C. M. Kerwin. 2005. « Interest Group Participation in Rule Making: A Decade of Change. » *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(3): 353-370.

Gates, L. C. 2014. « Interest groups in Venezuela: lessons from the failure of a 'Model Democracy' and the rise of a Bolivarian democracy. » *Journal of Public Affairs* 14(3-4): 240-253.

Gilens, M. 2012. *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America*. NJ : Princeton University Press.

Gilens, M. P., Benjamin I. 2014. « Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. » *Perspectives on Politics* 12(03): 564-581.

Goldstein, K. M. 1999. *Interest Groups, Lobbying, and Participation in America*. Cambridge : Cambridge University Press.

Good, D. A. 2014. *The Politics of Public Money*. Toronto : University of Toronto Press.

- Grant, W. 2000. *Pressure Groups and British Politics*. New-York : St. Martin's Press.
- Gray, V. L., David. 1996a. *The Population Ecology of Interest Representation: Lobbying Communities in the American States*. Ann Arbor : University of Michigan Press.
- Gray, V. et D. Lowery. 1996b. « A Niche Theory of Interest Representation. » *The Journal of Politics* 58(01) : 91-111.
- Gray, V. L., David. 1997. « Life in a Niche: Mortality Anxiety Among Organized Interests in the American States. » *Political Research Quarterly* 50(1): 25-47.
- Gray, V. et D. Lowery. 2004. « A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests. » *Political Research Quarterly* 57(1): 164-175.
- Greenwood, J. 1998. « Regulating lobbying in the European Union. » *Parliamentary Affairs* 51(4): 587-599.
- Greenwood, J. 2003. *Interest Representation in the European Union*, Basingstokes : Palgrave Macmillan.
- Greenwood, J., Grote, J. R. et Ronit K. 1992. *Organized interests and the European Community*. Thousand Oaks : SAGE Publications.
- Greenwood, J. et J. Dreger. 2013. « The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation. » *Interest Groups & Advocacy* 2(2): 139-162.
- Greenwood, J. et M. Aspinwall. 1998. *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*. London : Routledge.
- Griffin, J. J., Fleischer, C. S., Brenner, S. N. et J. J. Boddewyn. 2001a. « Corporate public affairs research: chronological reference list part 1. » *Journal of Public Affairs* 1(1): 9-32.
- Griffin, J. J., Fleischer, C. S., Brenner, S. N. et J. J. Boddewyn. 2001b. « Corporate public affairs research: chronological reference list part 2. » *Journal of Public Affairs* 1(2): 169-186.
- Grossman, E. W., Cornelia. 2014. « Saving the Banks: The Political Economy of Bailouts. » *Comparative Political Studies* 14(4): 574-600.
- Haeder, S. F. and S. W. Yackee. 2015. « Influence and the Administrative Process: Lobbying the U.S. President's Office of Management and Budget. » *American Political Science Review* 109(03) : 507-522.

Hall, P. A. et D. Soskice. 2003. *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage* Oxford: OUP Oxford.

Hall, R. et A. V. Deardoff. 2006. « Lobbying as Legislative Subsidy. » *American Political Science Review* 100(1): 69–84.

Halpin, D. R. and A. S. Binderkrantz. 2011. « Explaining breadth of policy engagement: patterns of interest group mobilization in public policy. » *Journal of European Public Policy* 18(2) : 201-219.

Halpin, D. R. and G. Jordan. 2012. *The Scale of Interest Organization in Democratic Politics: Data and Research Methods* London : Palgrave Macmillan.

Halpin, D. R. and H. F. Thomas. 2012. « Evaluating the breadth of policy engagement by organized interests. » *Public Administration* 90(3) : 582-599.

Hansen, W. L., Mitchell, N. J. et J. M. Drope. 2005. « The Logic of Private and Collective Action. » *American Journal of Political Science* 49(1): 150-167.

Heaney, M. T. 2004. « Outside the Issue Niche: The Multidimensionality of Interest Group Identity. » *American Politics Research* 32(6): 611-651.

Heberlig, E. S. 2005. « Getting to Know You and Getting Your Vote: Lobbyists' Uncertainty and the Contacting of Legislators ». *Political Research Quarterly* 58 (3): 511–520.

Heclo, H. 1974. *Modern social politics in Britain and Sweden: From relief to income maintenance*. New Haven : Yale University Press.

Heinz, J. P., Nelson, R. L., Laumann, E. O. et R. H. Salisbury. 1987. « Private Representation in Washington: Surveying the Structure of Influence. » *Law & Social Inquiry : The Journal of the American Bar Foundation* 12(1) : 141-200.

Heinz, J. P. Nelson, R. L., Laumann, E. O. et R. H. Salisbury. 1993. *The Hollow Core: Private Interests in National Policy Making*, Cambridge : Harvard University Press.

Heitshusen, V. 2000. « Interest Group Lobbying and U.S. House Decentralization: Linking Informational Focus to Committee Hearing Appearances. » *Political Research Quarterly* 53(1): 151-176.

Hogenboom, B. 2014. « The changing politics of lobbying: private sector organizations in Mexico. » *Journal of Public Affairs* 14(3-4): 296-309.

Hogenboom, B. et A. E. Fernández Jilberto. 2014. « Neo-liberalism, big business and the evolution of interest group activity in Latin America. » *Journal of Public Affairs* 14(3-4): 283-295.

Hojnacki, M. 1997. « Interest Groups' Decisions to Join Alliances or Work Alone. » *American Journal of Political Science* 41(1): 61-87.

Hojnacki, M. 1998. «Organized Interests' Advocacy Behavior in Alliances. » *Political Research Quarterly* 51(2): 437-459.

Hojnacki, M. et D. C. Kimball. 1998. « Organized Interests and the Decision of Whom to Lobby in Congress ». *The American Political Science Review* 92 (4): 775–790.

Hojnacki, M. et D. C. Kimball. 1999. « The Who and How of Organizations' Lobbying Strategies in Committee. » *The Journal of Politics* 61(4): 999–1024.

Hojnacki, M., Kimball, D. C., Baumgartner, F. R., Berry, J. M. et B. L. Leech. 2012. « Studying organizational advocacy and influence: Reexamining interest group research. » *Annual Review of Political Science* 15 (1): 379–399.

Holyoke, T. T. 2003. « Choosing Battlegrounds: Interest Group Lobbying Across Multiple Venues. » *Political Research Quarterly* 56(3): 325-336.

Holyoke, T. T. 2009. «Interest Group Competition and Coalition Formation. » *American Journal of Political Science* 53(2): 360-375.

Holman, C. 2006. *Origins, evolution and structure of the Lobbying Disclosure Act*. Washington : Public Citizen.

Holman, C. et W. Luneburg. 2012. « Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. » *Interest Groups & Advocacy* 1(1): 75–104.

Hrebrenar, R. J. Nakainura, A. et A. Nakamura. 1998. « Lobbying regulation in the Japanese diet. » *Parliamentary Affairs* 51(4): 51-558.

Hula, K. W. 1999. *Lobbying Together: Interest Group Coalitions in Legislative Politics*. Washington : Georgetown University Press.

Klüver, H. 2012. « Biasing Politics? Interest Group Participation in EU Policy-Making. » *West European Politics* 35(5): 1114-1133.



Jacob, Steve, Montigny, Éric, Steben-Chabot, Joelle et Rebecca Morency. 2013. « Les activités de lobbyisme et leur encadrement au Québec ». *Cahiers de recherche électorale et parlementaire* 7 (1): 1–129.

Joos, K. 2011. *Lobbying in the New Europe*. NJ : John Wiley & Sons.

Jordan, G. 1998. « Towards regulation in the UK: from 'general good sense' to 'formalised rules'. » *Parliamentary Affairs* 51(4): 524-536.

Jordan, A. G. et J. J. Richardson. 1987. *Government and pressure groups in Britain*. Oxford : Oxford University Press.

Kaiser, R. G. 2009. *So Damn Much Money: The Triumph of Lobbying and the Corrosion of American Government*. Washington : Knopf.

Karr, K. 2007. *Democracy and Lobbying in the European Union*. Francfort : Campus Verlag.

Kelleher, C. A. et S. W. Yackee. 2009. « A Political Consequence of Contracting: Organized Interests and State Agency Decision Making. » *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(3): 579-602.

Kennedy, S. 2005. *The Business of Lobbying in China*. Cambridge: Harvard University Press.

Kernaghan, K. 1985. *Public administration in Canada: selected readings*. Toronto : Methuen.

Kimber, R. et J.J. Richardson. 1974. *Pressure groups in Britain: a reader*. London : Rowman and Littlefield.

Klimovich, K. et C. S. Thomas. 2014. « Power groups, interests and interest groups in consolidated and transitional democracies: comparing Uruguay and Costa Rica with Paraguay and Haiti. » *Journal of Public Affairs* 14(3-4): 183-211.

Kollman, K. 1997. « Inviting Friends to Lobby: Interest Groups, Ideological Bias, and Congressional Committees ». *American Journal of Political Science* 41 (2): 519–544.

Kollman, K. 1998. *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies*. NJ : Princeton University Press.

LaPira, T. M. et H. F. Thomas III. 2014. « Revolving door lobbyists and interest representation. » *Interest Groups & Advocacy* 3(1) : 4-29.

Lazarus, J. et A. McKay. 2012. « Consequences of the Revolving Door: Evaluating the Lobbying Success of Former Congressional Members and Staff. » *Midwest Political Science Association Annual Meeting*. Chicago.

Leech, B. L., Baumgartner F.R., La Pira, T. M. et N. A. Semanko. 2005. « Drawing Lobbyists to Washington: Government Activity and the Demand for Advocacy. » *Political Research Quarterly* 58(1): 19-30.

Levine, B. J. 2009. *The art of lobbying: building trust and selling policy*. Washington : CQ Press.

Lindblom, C. E. 1977. *Politics and markets: the world's political economic systems* NY: Basic Books.

Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries* New Haven : Yale University Press.

Long, J. S. et J. Freese. 2006. *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata, Second Edition*. Abingdon : Taylor & Francis.

Lowery, D., Halpin, D. et V. Gray. 2015. *The Organization Ecology of Interest Communities: Assessment and Agenda* London : Palgrave Macmillan.

Lowery, D., Poppelaars, C. et J. Berkhout. (2008). « The European Union Interest System in Comparative Perspective: A Bridge Too Far? » *West European Politics* 31(6): 1231-1252.

Lowi, T. J. 2009 [1969]. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, New-York : W. W. Norton & Company Incorporated.

Luneburg, W. V. 2009. « The Evolution of Federal Lobbying Regulation: Where We Are Now and Where We Should Be Going ». *McGeorge Law Review* 41 (1): 85–130.

Mahoney, C. 2004. « The Power of Institutions: State and Interest Group Activity in the European Union. » *European Union Politics* 5(4): 441-466.

Mahoney, C. 2007. « Lobbying Success in the United States and the European Union. » *Journal of Public Policy* 27(01) : 35-56.

Mahoney, C. 2008. *Brussels versus the Beltway : advocacy in the United States and the European Union*. Washington, Georgetown University Press.

Mahoney, C. et F. Baumgartner. 2008. « Converging Perspectives on Interest Group Research in Europe and America. » *West European Politics* 31(6): 1253-1273.

Majone, G. 1994. « The rise of the regulatory state in Europe. » *West European Politics* 17(3): 77-101.

Majone, G. 1996. *Regulating Europe*. London/New-York : Routledge.

Malone, M. M. 2011. *Regulation of lobbyists in developed countries : current rules and practices*. Dublin : Institute of public administration (National University of Ireland).

Maloney, W. A., Jordan, G. et A. M. McLaughlin. 1994. « Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited ». *Journal of Public Policy* 14 (1): 17–38.

Marsh, D. R., D.; Smith, M. 2001. *Changing Patterns of Government: Reinventing Whitehall?* London, Palgrave Macmillan UK.

Martin, C. J. and D. Swank. 2012. *The Political Construction of Business Interests: Coordination, Growth, and Equality* Cambridge: Cambridge University Press.

Mazey, S. et J. J. Richardson 1993. *Lobbying in the European Community* Oxford : Oxford University Press.

McConnell, G. 1966. *Private power & American democracy*, NY : Knopf.

McKay, A. 2011. « The decision to lobby bureaucrats ». *Public choice* 147 (2): 123–138.

McKay, A. 2012. « Buying Policy? The Effects of Lobbyists' Resources on Their Policy Success ». *Political Research Quarterly* 65 (4): 908–923.

Meier, D. 2014. «Interest representation in Germany. » *Journal of Public Affairs* 14(1): 22-30.

Michel, H. 2005. *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne: Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts. Colloque tenu à Strasbourg, 21-24 juin 2004*, Strasbourg : Presses universitaires de Strasbourg.

Milbrath, L. W. 1963. *The Washington Lobbyists*, Chicago : Rand McNally.

Moessing, L. 2014. *Lobbying Uncovered?: Lobbying Registration in the European Union and the United States*. New-York: Columbia University Press.

Mills, C. W. 2000 [1950]. *The Power Elite*. Oxford : Oxford University Press.

Montpetit, É. 2002. « Pour en finir avec le lobbying : comment les institutions canadiennes influencent l'action des groupes d'intérêts ». *Politique et Sociétés* 21 (3): 91–112.

Mizruchi, M. S. 2013. *The Fracturing of the American Corporate Elite*. Cambridge : Harvard University Press.

Naoi, M. et K., Ellis. 2009. « Who Lobbies Whom? Special Interest Politics under Alternative Electoral Systems. » *American Journal of Political Science* 53(4): 874-892.

Norton, P. 1999. *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*. London : Frank Cass.

Nownes, A. J. 2006. *Total Lobbying: What Lobbyists Want (and How They Try to Get It)*. Cambridge : Cambridge University Press.

Nownes, A. J. (2013). *Interest Groups in American Politics: Pressure and Power*, Abingdon : Taylor & Francis.

Öberg, P., Svensson, T., Christiansen, P. M., Nørgaard, A. S., Rommetvedt, H. et G. Thesen (2011). « Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia. » *Government and Opposition* 46(3): 365-391.

Oliveira, G., Andréa, C et C. S. Thomas. 2014. "Interest groups in Brazil: a new era and its challenges. » *Journal of Public Affairs* 14(3-4): 212-239.

Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.

O'Malley, E. 2007. « The Power of Prime Ministers: Results of an Expert Survey. » *International Political Science Review* 28(1):7-27.

Paltiel, K. Z. 1982. « The changing environment and role of special interest groups ». *Canadian Public Administration* 25 (2): 198–210.

Pedersen, H. H. 2013. « Is measuring interest group influence a mission impossible. The case of interest group influence in the Danish parliament. » *Interest Group & Advocacy* 2(1): 27-47.

Pedersen, H. H., Binderkrantz, A. S. et P. T. Christiansen. 2014. « Lobbying Across Arenas: Interest Group Involvement in the Legislative Process in Denmark ». *Legislative Studies Quarterly* 39(2): 199–225.

Petracca, M. P. 1992. *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, Boulder : Westview Press.

Pies, I. 2011. « Corporate Citizenship and New Governance – The Political Role of Corporations » dans *Corporate Citizenship and New Governanc*, Pies, I. et P. Koslowski (Dir.), Netherlands: Springer.

Presthus, R. 1974. « Interest Group Lobbying: Canada and the United States ». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 413(1): 44–57.

Presthus, R. V. 1974. *Elites in the Policy Process*. Cambridge : Cambridge University Press.

Potter, A. M. 1961. *Organized Groups in British National Politics*. London : Faber & Faber.

Pross, P. 1992 [1986]. *Group Politics and Public Policy*. Toronto : Oxford University Press

Rhéault, L. 2013. « Corporate Lobbying and Immigration Policies in Canada. » *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 46(03) : 691-722.

Rival, M. 2010. « Are firms' lobbying strategies universal? Comparison of lobbying by French and UK firms. » *Workshop en l'honneur de Arndt Sorge*, Novembre 2010 Groningen, Netherlands.

Rommetvedt, H., Thesen, G., Christiansen, P. M. et A. S. Nørgaard. 2013. « Coping With Corporatism in Decline and the Revival of Parliament: Interest Group Lobbyism in Denmark and Norway, 1980–2005 ». *Comparative Political Studies* 46(4): 457–485.

Ronit, K. and V. Schneider 1998. « The strange case of regulating lobbying in Germany. » *Parliamentary Affairs* 51(4): 559-567.

Roy, J. 2007. *Business and Government in Canada*. Ottawa : University of Ottawa Press.

Rush, M. 1998. « The Canadian experience: the Lobbyists Registration Act. » *Parliamentary Affairs* 51(4): 516-523.

Rush, M. 1990. *Parliament and Pressure Politics*. Oxford : Clarendon Press.

Salisbury, R. H. 1984. « Interest Representation: The Dominance of Institutions. » *The American Political Science Review* 78(1): 64-76.

Saint-Martin, D. 2008. « The Watergate Effect, or Why is the Ethics Bar Constantly Rising? ». dans *Conflict of Interest and Public Life: Cross-National Perspectives*. Trost, C. et A. L. Gash (Dir.). Cambridge : Cambridge University Press.

Saurugger, S. 2008. « Interest Groups and Democracy in the European Union. » *West European Politics* 31(6): 1274-1291.

Savoie, D. 2003. *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, Toronto : University of Toronto Press.

Savoie, D. J. 1999. *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto : University of Toronto Press.

Sawatsky, J. 1987. *The Insiders: Government, Business, and the Lobbyists*. Toronto : McClelland & Stewart.

Schattschneider, E. E. 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, NY: The Dryden Press.

Schlozman, K. L. et J. T. Tierney. 1986. *Organized Interests and American Democracy*. New-York : Harper & Row.

Schlozman, K. L., Verba, S. et H. E. Brady. 2012. *The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*, NJ : Princeton University Press.

Schmitter, P. C. et G. Lehmbruch. 1979. *Trends toward corporatist intermediation*, New-York : Sage Publications.

Scott, J. C. 2014. *The Social Process of Lobbying: Cooperation Or Collusion?* Abingdon : Taylor & Francis.

Seidle, F. L. 1993. *Equity & Community: The Charter, Interest Advocacy and Representation*. Montréal : IRPP.

Siaroff, A. 1999. « Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement. » *European Journal of Political Research* 36(2): 175-205.

Smith, M. C. 2005. *A Civil Society?: Collective Actors in Canadian Political Life*. Peterborough: Broadview Press.

Stewart, J. D. 1958. *British Pressure Groups: Their Role in Relation to the House of Commons*, Gloucestershire : Clarendon Press.

Taminiau, Y. W., Arnold. 2006. « Corporate lobbying in Europe, managing knowledge and information strategies. » *Journal of Public Affairs* 6(2): 122-130.

Thomas, C. 2005. « Chapter 18: Lobbying in the United States. An overview for Scholars, Students and Practitioners ». dans Harris, P. et C. S. Fleisher (Dir.). 2005. *Handbook of Public Affairs*, SAGE Publications. pp. 281-303.

Thomas, C. S. 2004. *Research Guide to United States and International Interest Groups*. Westport : Praeger.

Thomas, C. S. and K. Klimovich. 2014a. « Interest groups and lobbying in Latin America: theoretical and practical considerations. » *Journal of Public Affairs* 14(3-4): 165-182.

Thomas, C. S. and K. Klimovich. 2014b. « Power groups, interests and interest groups in Latin America: a new era or more of the same? » *Journal of Public Affairs* 14(3-4): 392-422.

Thorburn, H. G. 1985. *Interest Groups in the Canadian Federal System*. Toronto : University of Toronto Press.

Truman, D. B. 1971 [1954]. *The governmental process: political interests and public opinion*, Berkeley : University of California Press.

Van Loon, R. J. et M. S. Whittington. 1971. *The Canadian Political System: Environment, Structure and Process*. Mississauga : McGraw-Hill.

Vining, A. R., Shapiro, D. M. et B. Borges. 2005. « Building the firm's political (lobbying) strategy ». *Journal of Public Affairs* 5 (2): 150–175.

Vogel, D. 1996. *Kindred Strangers: The Uneasy Relationship Between Politics and Business in America*, NJ : Princeton University Press.

Vogel, D. 2003 [1989]. *Fluctuating Fortunes: The Political Power of Business in America*, Frederick/Maryland : Beard Books.

Walker, J. L. 1991. *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements*. Ann Arbor : University of Michigan Press.

Warhurst, J. 1998. « Locating the target : regulating lobbying in Australia. » *Parliamentary Affairs* 51(4) : 538-550.

Waterhouse, B. C. 2013. *Lobbying America: The Politics of Business from Nixon to NAFTA*, NJ : Princeton University Press.

- Wildavsky, A. 1974 [1964]. *The Politics of Budgetary Process*. Boston : Little/Brown.
- Wilks, S. 2013. *The Political Power of the Business Corporation*, London : Edward Elgar Publishing Limited.
- Williamson, P. J. 1985. *Varieties of Corporatism: A Conceptual Discussion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, J. Q. 1980. *The Politics of regulation*. New-York : Basic Books.
- Wilson, V. S. 1981. *Canadian Public Policy and Administration: Theory and Environment*. Mississauga : McGraw-Hill.
- Wilson, G. K. et A. Barker. 1995. « The end of the Whitehall model? » *West European Politics* 18(4): 130-149.
- Woll, C. 2007. « Leading the Dance? Power and Political Resources of Business Lobbyists. » *Journal of Public Policy* 27(01) : 57-78.
- Woll, C. 2008. *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*, NY/Ithaca : Cornell University Press.
- Woll, C. 2011. *Le Lobbying à rebours: L'influence du politique sur la stratégie des grandes entreprises*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Wonka, A., Baumgartner, F. R., Mahoney, C. et J. Berkhout. 2010. «Measuring the size and scope of the EU interest group population. » *European Union Politics* 11(3): 463-476.
- Wright, J. R. 1996. *Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions, and Influence*. Boston : Allyn and Bacon.
- Yackee, J. W. and S. W. Yackee. 2006. « A Bias Towards Business? Assessing Interest Group Influence on the U.S. Bureaucracy. » *Journal of Politics* 68(1) : 128-139.
- Yackee, S. W. 2015. « Participant Voice in the Bureaucratic Policymaking Process. » *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(2) : 427-449.
- Yates, Stéphanie et R. Hudon. 2015. « Revolving door in Canada : an overview ». *Paper presented at the 2015 European Consortium for Political Research*. 28 août, Montréal.



Yishai, Y. 1998. « Regulation of interest groups in Israel. » *Parliamentary Affairs* 51(4): 568-578.

Young, L. et J. Everitt. 2004. *Advocacy Groups*. Vancouver : University of British Columbia Press.

## Annexe 1 – Le rôle des agences administratives

<i>Agents du parlement et agences « chiens de garde » (5)</i>
Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement
Bureau du vérificateur général du Canada
Commissariat à la protection de la vie privée du Canada
Commissariat au lobbying du Canada
Commissariat aux langues officielles

<i>Agences d'administration de la justice et organismes quasi judiciaires (7)</i>
Conseil canadien des relations industrielles
Tribunal canadien des droits de la personne
Tribunal canadien du commerce extérieur
Tribunal de la concurrence
Justice Canada
Service correctionnel Canada
Service des poursuites pénales du Canada

<i>Agences de défense et de sécurité (8)</i>
Agence des services frontaliers du Canada
Centre de la sécurité des télécommunications
Comité consultatif sur la sécurité nationale
Défense nationale
Garde côtière canadienne
Gendarmerie royale du Canada
Service canadien du renseignement de sécurité
Sécurité publique Canada

<i>Agences de développement et de redistribution (spenders) (18)</i>
Agence canadienne de développement international
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
Agence canadienne du développement économique du Nord
Agence de promotion économique du Canada atlantique
Anciens Combattants Canada
Centre de recherches pour le développement international
Conseil de recherches en sciences humaines
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada
Conseil national de recherches Canada
Conseil des arts du Canada
Développement économique Canada pour les régions du Québec
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
Emploi et Développement social Canada
FedDev Ontario
Instituts de recherche en santé du Canada
Patrimoine canadien
Initiative stratégique pour l'aérospatiale et défense
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

<i>Agences de réglementation (31)</i>	
Affaires étrangères, Commerce & Développement Canada	Conseil canadien de la radiodiffusion et des télécommunications
Agence canadienne d'évaluation environnementale	Conseil des produits agricoles du Canada
Agence canadienne d'inspection des aliments	Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés
Agence de la consommation en matière financière du Canada	Environnement Canada
Agence de la santé publique du Canada	Industrie Canada
Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire	Office des transports du Canada
Agence du revenu du Canada	Office national de l'énergie
Agriculture et Agroalimentaire Canada	Parcs Canada
Bureau de la concurrence	Pêches et Océans Canada
Bureau de la sécurité des transports du Canada	Ressources Naturelles Canada
Bureau du surintendant des institutions financières	Santé Canada
Citoyenneté et Immigration Canada	Transport Canada
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	
Commission canadienne des droits de la personne	
Commission canadienne des grains	
Commission canadienne du blé	
Commission canadienne du la sûreté nucléaire	
Commission de la fonction publique du Canada	
Commission du droit d'auteur du Canada	

<i>Agences de services, agences opérationnelles et autres (12)</i>
Agence spatiale canadienne
Bibliothèque et Archives Canada
Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
Conseil de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses
Condition Féminine du Canada
École de la fonction publique du Canada
Infrastructure Canada
Partenariat technologique Canada
Service Canada
Services partagés Canada
Statistique Canada

<i>Contrôleurs des priorités et gardiens des dépenses (4)</i>
Secrétariat du Conseil au Trésor Canada
Bureau du Conseil Privé
Bureau du Premier ministre
Finance Canada

<i>Sociétés d'État (de la couronne) (19)</i>	
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	Exportation et développement Canada
Banque de développement du Canada	Postes Canada
Banque du Canada	PPP Canada
Commission canadienne du lait	Société canadienne d'hypothèques et de logement
Commission canadienne du tourisme	Société d'assurance-dépôts du Canada
Commission de la capitale nationale	Société des Musées de Sciences et Technologies du Canada
Conseil canadien des normes	Société du Musée canadien des civilisations
Construction de défense Canada	Téléfilm Canada
Corporation commerciale canadienne	VIA Rail Canada
Énergie atomique du Canada limitée	

## Annexe 2 : La fréquence des échanges (analyse complémentaire)

Tableau 16B. Analyse de régression linéaire (OLS) de la fréquence des échanges<sup>28</sup>

	Coeff.
Budget	0.00 (0.000)
Économie	0.01 (0.009)
Centre	3.38 (0.434)***
Statut	
<i>Agences de défense et de sécurité</i>	-1.33 (0.603)*
<i>Gardiens des dépenses</i>	-0.92 (1.425)
<i>Contrôleurs des priorités</i>	0.15 (1.142)
<i>Agences de réglementation</i>	Référence
<i>Agences de service et agences opérationnelles</i>	-1.15 (0.529)*
<i>Agences de développement et de redistribution</i>	-0.16 (0.458)
<i>Agents du parlement et « chiens de garde »</i>	-1.29 (0.748)
<i>Sociétés d'État</i>	-1.85 (0.457)***
<i>Agences d'administration de la justice et</i>	-2.31 (0.635)***
<i>Agences quasi judiciaires</i>	
N	104
Adj. R <sup>2</sup>	0.60

Note: L'erreur standard est entre parenthèses. \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

<sup>28</sup> En raison de la distribution anormale de la variable nombre de contacts, ce modèle emploie le « log » de cette variable en guise de variable dépendante.

## Annexe 3 : La concentration des échanges (analyses complémentaires)

**Tableau 17B. Analyse de régression de la concentration des échanges (GINI) <sup>29</sup>**

	<i>Coeff.</i>
Budget	-0.00 (0.000)
Économie	-0.05 (0.073)
Centre	10.01 (4.64)*
Nombre de contacts	0.43 (0.186)*
Statut	
<i>Agences de défense et de sécurité</i>	-9.23 (5.222)
<i>Gardiens des dépenses</i>	-8.11 (12.016)
<i>Contrôleurs des priorités</i>	-7.12 (9.564)
<i>Agences de réglementation</i>	Référence
<i>Agences de service et agences opérationnelles</i>	-9.55 (4.480)*
<i>Agences de développement et de redistribution</i>	1.87 (4.038)
<i>Agents du parlement et « chiens de garde »</i>	-8.26 (6.310)
<i>Sociétés d'État</i>	-11.40 (3911)**
<i>Agences d'administration de la justice et</i>	-13.51 (5.45)*
<i>Agences quasi judiciaires</i>	
N	104
Adj. R2	0.39

Note: L'erreur standard est entre parenthèses. \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

<sup>29</sup> Tel qu'appliqué dans cette analyse, l'indice de Gini mesure l'inégalité dans la répartition des contacts entre une agence et ses divers partenaires d'échange. Cet indice est calculé, pour chaque agence, à partir de la proportion des contacts attribuables à ses divers partenaires d'échange. Un score de 100 dans l'index de Gini équivaut à une situation d'inégalité parfaite et un score de 0 à une situation d'égalité parfaite. Un score significatif et positif (ou négatif) dans l'analyse indique alors qu'une variable a pour effet d'augmenter (ou diminuer) la concentration des échanges entre l'administration et ses partenaires d'échange dominants. Plus cet indicateur est grand, plus la répartition des contacts entre les divers partenaires d'échange d'une agence est inégale. Les variables qui ont un impact positif sur cet indicateur ont donc pour effet d'augmenter la concentration des échanges entre les agences administratives et les lobbies les plus actifs.

**Tableau 17C. Analyse de régression de la concentration des échanges (écart-type)<sup>30</sup>**

	Coeff.
Budget	-0.00 (0.000)
Économie	-0.01 (0.034)
Centre	1.71 (2.175)
Nombre de contacts	0.42 (0.087)***
Statut	
<i>Agences de défense et de sécurité</i>	-2.72 (2.441)
<i>Gardiens des dépenses</i>	-5.00 (5.616)
<i>Contrôleurs des priorités</i>	-7.79 (4.470)
<i>Agences de réglementation</i>	Référence
<i>Agences de service et agence opérationnelles</i>	1.40 (2.094)
<i>Agences de développement et de redistribution</i>	-1.48 (1.888)
<i>Agents du parlement et « chiens de garde »</i>	-2.65 (2.949)
<i>Sociétés d'État</i>	-2.24 (1.828)
<i>Agences d'administration de la justice et</i>	-3.59 (2.546)
<i>Agences quasi judiciaires</i>	
N	104
Adj. R2	0.39

Note: L'erreur standard est entre parenthèses. \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

<sup>30</sup> L'écart type (*Standard deviation*) mesure la dispersion autour de la moyenne. De manière similaire, on suppose dans ce modèle qu'un écart-type plus élevé indique qu'il y a une plus grande disparité entre le volume de communication attribuable aux partenaires d'échange dominants (ceux qui communiquent le plus souvent) et non-dominants (ceux qui communiquent le moins souvent).